



dell'Arma dei Carabinieri **assegna**



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri

Comitato Scientifico

Presidente

Paola **Severino**

Componenti

Paolo **Bargiacchi**, Umberto **Bocchino**, Carlo **Bonzano**, Michel **Boudot**, Paolo **Busco**, Danilo **Ceccarelli Morolli**,
Alfonso **Celotto**, Nando **dalla Chiesa**, Andrea **de Guttry**, Marco **De Paolis**, Pasquale **Fimiani**,
Luigi **Foffani**, Oberdan **Forlenza**, Maurizio **Fumo**, Marco **Gemignani**, Virgilio **Ilari**, Venerando **Marano**,
Massimiliano **Masucci**, Georg **Meyr**, Gian Piero Giuseppe **Milano**, Gabriella **Palmieri**, Andrea **Paterna**,
Giuseppe **Pignatone**, Franco **Roberti**, Antonio **Sabino**, Stefano **Semplici**, Filippo **Spiezia**,
Carmelo Elio **Tavilla**, Vito **Tenore**, Francesco **Vermiglio**

Comitato dei Referee

Valentina **Favarò**, Enrico **Mezzetti**, Andrea **Montanari**, Lorenzo **Pellegrini**, Daniele **Piva**,
Giovanni **Scala**, Alfredo **Terrasi**

Organi della Rivista

Direttore responsabile

Generale di Divisione Claudio **Domizi**

Redazione

Redattore Capo: Tenente Colonnello Flavio **Carbone**, *Capo Sezione:* Luogotenente CS Alessio **Rumori**,
Redazione: Appuntato Scelto QS Lorenzo **Buono**, Appuntato Scelto Marco **Piccirillo**

Comitato Editoriale

Vittorio **Capuzza**, Silvia **De Blasis**, Carlo **Farina**, Andrea **Giannotti**,
Chiara **Pistilli**, Valentina **Vattani**, Sirio **Zolea**

Collaboratori esterni

Marta **Campanelli**, Sara **Cutrona**, Alfredo **Giulianelli**, Renato **Lopresto**, Elisa **Malangone**

Generalità

Direzione e Amministrazione

Via Aurelia, 511 - 00165 Roma, tel. 06-80985680

e-mail: redazione.rassegna@carabinieri.it

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione

a cura della Redazione

Fonti iconografiche

Ministero della Difesa - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Scuola Ufficiali Carabinieri

Copertina

Ideazione della Redazione della *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*,
realizzazione grafica a cura dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato,
calcografia dell'incisore e bozzettista Maria Carmela Perrini
del Centro Filatelico dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

Caratteristiche

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

Proprietario ed Editore Ministero della Difesa

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

Diffuso attraverso la rete internet sul sito Istituzionale dal Service Provider "Fastweb S.p.A." - Milano

<https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna>

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

dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

1

Anno LXX
gennaio - marzo 2023



MINISTERO
DELLA DIFESA



Agenzia Nazionale di Valutazione
del sistema Universitario e della Ricerca
National Agency for the Evaluation
of Universities and Research Institutes



EDITORIALE



Lo scenario internazionale purtroppo resta immutato ma anche la nostra fiducia e l'ottimismo per il futuro. Con questi auspici, auguro di cuore a tutti i nostri lettori un buon anno nuovo.

L'editoriale del primo numero del 2023 si apre con gli interventi del Comandante della Scuola, del Comandante Generale, del Ministro della Difesa e con il messaggio di saluto del Presidente del Consiglio letto dal Sottosegretario alla Presidenza nel corso della cerimonia di *inaugurazione* del nuovo *Anno Accademico*, svoltasi il 13 feb-

braio scorso, alla presenza di alte cariche dello Stato, tra cui i Ministri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, della Cultura, per la Pubblica Amministrazione.

Dopo la mia sommaria illustrazione degli *aspetti salienti* dell'*attività formativa* e la presentazione di *nuove iniziative* del massimo istituto di formazione dell'Arma, il *Comandante Generale* ha proposto una serie di riflessioni sulla natura delle *responsabilità* in capo agli ufficiali, nel ruolo di *Comandanti*. In particolare, il *Comandante Generale* si è soffermato su *militarità, competenza, coraggio* e *umiltà*, punti cardinali di una ideale "bussola etica".

Il Ministro della Difesa ha accompagnato la dichiarazione di apertura dell'Anno Accademico, sottolineando come la coscienza del proprio ruolo si costruisca attraverso la ferma volontà, la perseveranza e la continuità d'azione, convinti dell'importanza sociale delle attività svolte dall'Arma dei Carabinieri. L'Autorità Politica ha ricordato che la fiducia e il senso di protezione che i Carabinieri trasmettono sono un patrimonio del nostro Paese che è stato declinato attraverso attestazioni meno prevedibili, quali ad esempio gli applausi della gente in occasione dell'arresto dell'ultimo criminale della stagione stragista di "cosa nostra".

Infine, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dato lettura del messaggio di saluto del Presidente del Consiglio che si è soffermato sul sentimento di appartenenza che il popolo italiano riconosce ai Carabinieri, facendone un simbolo della Nazione, una Forza Armata ammirata e apprezzata per la straordinaria professionalità che dimostra nei compiti istituzionali che lo Stato italiano le attribuisce, sia in Patria sia fuori dai confini nazionali.

Nella rubrica dottrina, il professore Stefano Semplici apre il corso di una serie di contributi nel campo etico-giuridico al centro degli insegnamenti della neo istituita Cattedra di *Etica, Leadership e Comunicazione*, sorta per favorire e sviluppare quelle abilità comportamentali e relazionali necessarie, oggi più che mai, per l'esercizio di un'azione di comando consapevole, dinamica, lungimirante, sensibile al cambiamento e fortemente orientata dai valori etici di riferimento. Affronta un tema basilare e sempre attuale: *Un dovere speciale verso la Repubblica e la Costituzione. Disciplina, onore, giuramento*.

Segue uno studio del dottore Maurizio Cardea e dei sottotenenti Claudia Cangiano, Alessandro Caruso, Nikla Martellotta e del maresciallo maggiore Nicola Di Benedetto, frequentatori del quarto Corso Applicativo Biennale, su *l'espansione violenta di un'organizzazione mafiosa: la società foggiana*; segue il professore Emiliano Covino che, insieme al tenente colonnello Giovanni Migliavacca, Comandante del Reparto Anticrimine di Catanzaro, presenta *le frodi carosello come illecito penal-tributario volto ad alterare fraudolentemente il meccanismo applicativo dell'IVA*, mentre la professoressa Stefania Mabellini parla di *prelazione storico-artistica e i suoi motivi*.

In merito alla recente riforma nel campo della giustizia, la professoressa Antonella Marandola tratta la *Riforma Cartabia; le novità in tema di notizia di reato e iscrizione, anche soggettiva*, mentre il professore Giorgio Spangher riflette su *il processo Cartabia, ovvero, "il quarto binario"*.

Si segnalano, poi, due studi tra loro vicini: il dottore Domenico Nardiello e il sottotenente Clarissa Taliano, frequentatrice del 200° Corso di Applicazione, trattano *il gioco d'azzardo: aspetti psicologici, psicopatologici e la tutela normativa*, mentre l'avvocato Carlo Rombolà presenta *il gambling in Italia e nel mondo: un'analisi dei differenti approcci normativi*.

Il tenente colonnello Raffaele Ruocco, Comandante del Reparto Operativo del Comando Provinciale di Siracusa, riflette, invece, sulle *norme di tutela tecnico-militare e il parametro della responsabilità antinfortunistica nell'ambito della Difesa*.

Per la rubrica Agro Eco Ambiente, il professore Stefano Masini pubblica il contributo *Dall'abrogazione all'estinzione delle contravvenzioni alimentari*.

Sono lieto di accogliere nella rinnovata rubrica “Informazioni e Segnalazioni” il contributo *La prevenzione come strumento di protezione dei diritti umani* a firma del professore Mauro Palma, Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, della dottoressa Anna Rita Di Vittorio e del dottore Gaspare Giglio, componenti dell’Unità Privazione della libertà da parte delle forze di polizia.

La giornata dedicata all’esposizione della reliquia del Beato Rosario Livatino lo scorso 18 gennaio è stata riassunta dal sottotenente Edoardo Nicoletti, frequentatore del 202° corso di Applicazione; in occasione dell’evento, il generale di Corpo d’Armata Giuseppe Governale ha tenuto una prolusione che intreccia la vita e le opere del Beato con quelle dell’Arma in Sicilia. Conclude la riflessione monsignor Santo Marciànò, Arcivescovo Ordinario Militare per l’Italia.

Questo fascicolo include, inoltre, un inserto speciale intitolato *L’esercito silente* contenente strumenti e tecniche d’intervento per la ricerca di persone scomparse curato dal sottotenente Edoardo Genovese, in servizio presso l’Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militari di questa Scuola, e con i contributi dell’avvocato Nicodemo Gentile e della dottoressa Gabriella Marano.

Nelle ultime pagine, le recensioni di quattro volumi: *La fragile intesa. Berlino e le relazioni euro-atlantiche nei primi anni della Guerra fredda*, di Lorenzo Trapassi; *Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan*; *Il Generale dalla Chiesa, il terrorismo, la mafia*, di Vittorio Coco e *Una nazione incompiuta. L’Italia: dal sistema dei partiti alla crisi della democrazia*, di Giuseppe Romeo.

In occasione della ricorrenza dei 70 anni di vita della Rassegna dell’Arma dei Carabinieri, ricordati nella rubrica Informazioni e Segnalazioni, ho ritenuto opportuno procedere ad alcuni interventi grafici e stilistici allo scopo di garantire una migliore leggibilità della rivista, sperando di fare cosa gradita ai nostri lettori.

Permettetemi, infine, di rinnovare a tutti voi i migliori auguri per l’avvio del nuovo anno.

Buona lettura.

Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Claudio Domizi

Editoriale del Direttore responsabile

Generale di Divisione Claudio Domizi 3

Inaugurazione dell'Anno Accademico 2022-2023

Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri

Generale di Divisione Claudio Domizi 12

Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri

Generale di Corpo d'Armata Teo Luzi 14

Intervento del Ministro della Difesa

Onorevole Guido Crosetto 20

Messaggio di saluto del Presidente del Consiglio

Onorevole Giorgia Meloni 24

Dottrina

Un dovere speciale verso la Repubblica e la Costituzione.

Disciplina, onore, giuramento

Stefano Semplici 27

L'espansione violenta di un'organizzazione mafiosa: la società foggiana

Maurizio Cardea, Claudia Cangiano, Alessandro Caruso,

Nicola Di Benedetto, Nikla Martellotta 47

Le Frodi carosello come illecito penal-tributario volto ad alterare fraudolentemente il meccanismo applicativo dell'IVA

Emiliano Covino, Giovanni Migliavacca 73

La prelazione storico-artistica e i suoi "motivi"

Stefania Mabellini 93

Riforma Cartabia: le novità in tema di notizia di reato e iscrizione, anche soggettiva

Antonella Marandola 101

Il gioco d'azzardo: aspetti psicologici, psicopatologici e la tutela normativa

Domenico Nardiello, Clarissa Taliano 111

- 🚩 **Il gambling in Italia e nel mondo: un'analisi dei differenti approcci normativi**
Carlo Rombolà 129
- 🚩 **Le norme di tutela tecnico-militare parametro della responsabilità antinfortunistica nell'ambito della Difesa**
Raffaele Ruocco 143
- 🚩 **Il processo Cartabia, ovvero, "il quarto binario"**
Giorgio Spangher 163

Agro Eco Ambiente

- 🚩 **Dall'abrogazione all'estinzione delle contravvenzioni alimentari**
Stefano Masini 167

Informazioni e Segnalazioni

- 🚩 **La prevenzione come strumento di protezione dei diritti umani**
Mauro Palma, Anna Rita Di Vittorio, Gaspare Giglio 179
- 🚩 **I 70 anni della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri**
*** 193

Esposizione della reliquia del Beato Rosario Livatino

- 🚩 **Rosario Livatino. Magistrato e Martire**
Edoardo Nicoletti 197
- 🚩 **Prolusione del Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri**
Giuseppe Governale 200
- 🚩 **Rosario Livatino operatore di giustizia, e la missione del Carabiniere**
Monsignor Santo Marciànò 204

Libri

- 🚩 **La fragile intesa. Berlino e le relazioni euro-atlantiche nei primi anni della Guerra fredda**
di Lorenzo Trapassi
Recensione di Massimo Amadio 207

Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan <i>Recensione di Aldo Rosa</i>	209
Il Generale dalla Chiesa, il terrorismo, la mafia di Vittorio Coco <i>Recensione di Lorenzo Davio</i>	211
Una nazione incompiuta. L'Italia: dal sistema dei partiti alla crisi della democrazia di Giuseppe Romeo <i>Recensione di Fausto Bassetta</i>	213
Elenco Autori	215

Inserto

L'esercito silente: strumenti e tecniche d'intervento per la ricerca di persone scomparse <i>Nicodemo Gentile, Gabriella Marano, Giuseppe Edoardo Genovese</i>	
--	--

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2022-2023 DELLA SCUOLA UFFICIALI CARABINIERI

Il 13 febbraio 2023, alla presenza di numerose Autorità civili, militari e religiose, ha avuto luogo la tradizionale cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Dopo il consueto saluto introduttivo del Comandante della Scuola, Generale di Divisione Claudio Domizi, hanno preso la parola, nell'ordine, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Generale di Corpo d'Armata Teo Luzzi e il Ministro della Difesa, Onorevole Guido Crosetto, che ha ufficialmente dichiarato aperto l'Anno Accademico 2022-2023.

In chiusura il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dottor Alfredo Mantovano, dopo aver ringraziato le Autorità e gli ospiti intervenuti, ha dato lettura di un messaggio del Presidente del Consiglio dei Ministri, Onorevole Giorgia Meloni.



(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri Generale di Divisione Claudio Domizi

Signor Ministro della Difesa, Signori Ministri, Signor Comandante Generale, Signor Comandante delle Scuole, autorità e gentili ospiti sono veramente lieto di rivolgere loro il benvenuto alla cerimonia odierna.

Un saluto particolare a tutti coloro che ci seguono in diretta *streaming* e ancora un saluto colmo di rispettoso affetto ai Signori Comandanti Generali emeriti e ai miei illustri predecessori, che sento tutti come preziosi mentori e costante riferimento nell'adempimento della mia missione.

Tutta la mia gratitudine ai Magnifici Rettori, ai Direttori di Dipartimento e a gli insigni docenti delle Università di Tor Vergata, della LUISS e della Tuscia, convenzionate con questo Istituto, e della Sapienza e di Roma Tre.

Un ringraziamento sentito al personale della Scuola e alla Rappresentanza Militare per l'instancabile, generoso e collaborativo impegno che ogni giorno mi dimostrano.

Signor Ministro, autorità, gentili ospiti, qualche cenno sull'attività dell'Istituto.

La Scuola provvede, con ben dodici corsi, alla formazione di base degli Ufficiali del ruolo normale, provenienti dall'Accademia militare e dalle fila interne dell'Arma, del ruolo forestale, di quello tecnico e della riserva selezionata. Cura inoltre il corso di alta qualificazione per gli Ufficiali Superiori e numerosi seminari di aggiornamento rivolti agli Ufficiali in servizio attivo.

Nello scorso Anno Accademico ha formato 694 Ufficiali, di cui 6 stranieri.

Un rigoroso e impegnativo percorso sorretto dai tre pilastri della formazione: quello culturale, quello professionale e quello ancorato ai valori etici.

Con riferimento a quest'ultimo, mi limito a segnalare l'attività della nuova cattedra di etica, leadership e comunicazione, volta a sviluppare abilità comportamentali e relazionali oggi assolutamente fondamentali per l'esercizio di un'azione di comando avveduta, dinamica, lungimirante e sensibile al cambiamento, anche attraverso l'ascolto di testimonianze professionali legate ad altri modelli organizzativi e mediante l'affinamento delle capacità comunicative.

Una cattedra che mira soprattutto a suscitare, nei futuri Comandanti, il radicamento consapevole dei valori deontologici ispirati alla indefettibile fedeltà alla nostra Costituzione e alla più intima e sentita tradizione etica militare, non trascurando di approfondire le tematiche legate agli emergenti dilemmi della bioetica e di quelli indotti dalle nuove frontiere della scienza, della giustizia, dell'intelligenza artificiale, delle dinamiche sociali e alle questioni ambientali, e così

favorire l'ampliamento degli orizzonti del sapere per consentire ai nostri frequentatori di affrontare con il giusto spirito le onerose responsabilità di un Comandante.

È giunta al termine la prima edizione del Master di II livello in conservazione della biodiversità e contrasto dei crimini ambientali, curato dall'Università della Tuscia, istituito per porre gli Ufficiali del ruolo forestale in grado di assolvere al meglio la vitale missione della cura e della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Particolarmente intensa, inoltre, la collaborazione in progetti formativi con altri enti, tra i quali la Fondazione Occorsio, la Fondazione Leonardo, il Dipartimento di Psicologia della Sapienza e, quella appena avviata, con l'Unità di Formazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Nel concludere, desidero esprimere con affetto sincero la mia sentita ammirazione a tutti voi frequentatori, per la straordinaria motivazione e la forte passione che anima il vostro impegno. Ben conosco i vostri talenti e i vostri meriti.

L'auspicio che dimora nella mia coscienza di vostro Comandante è che possiate essere Comandanti bravi e giusti.

Professionalmente competenti e pronti ad affrontare con coraggio, ma anche umiltà, ogni sfida, nel culto dell'assunzione delle responsabilità, assetati di sapere, quel sapere che vi potrà infondere la sensibilità indispensabile per decidere bene.

Sempre corretti e illuminati dai nostri valori: quelli della fede e dell'affidabilità, capaci di costituire, perché credibili, fonte inesauribile di energia a sostegno dei nostri carabinieri e della comunità nazionale che vede in voi il volto dello Stato.

Sappiate ideare sempre con il cuore e realizzare con la mente.

Ricordate che la vostra missione non è la personale affermazione, ma il concorrere senza riserve alla realizzazione del bene comune della Nazione.

Auguri di cuore!

Grazie a tutti per l'attenzione.



(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marvo Marcoccia)

Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri Generale di Corpo d'Armata Teo Luzi

Il Comandante della Scuola ha descritto bene i rigorosi percorsi di studio che fanno di questo Istituto un assetto strategico nella vita dell'Arma.

Un polo aggregante, in grado di fondere formazione tecnica e preparazione umana, per generare un clima di armonia professionale, fondamentale per ogni attività.

Oggi vorrei condividere con gli Ufficiali allievi alcune brevi riflessioni sulla natura delle responsabilità che assumeranno nel corso della propria carriera.

In oltre quarant'anni al servizio del Paese ho avuto la fortuna di lavorare con superiori e dipendenti di eccezionale valore. Primi fra tutti, i Comandanti Generali che mi hanno preceduto e che ringrazio di cuore per l'eredità di dedizione che ci hanno lasciato.

Vorrei che le lezioni da me apprese possano essere utili alle nuove generazioni nel loro ruolo di Comandanti.

Un ruolo che porta con sé la necessità di decidere, spesso in condizioni di incertezza. In queste circostanze, a fare la differenza, sono i valori che si mettono in campo.

Parlerò di *militarità* e di *competenza*. Di *coraggio* e di *umiltà*.

La Costituzione guida ogni attività dell'Arma e ci chiede di agire “*nell'esclusivo interesse della Nazione*”⁽¹⁾, assolvendo alle nostre funzioni “*con disciplina ed onore*”⁽²⁾.

La *disciplina* del Carabiniere è, anzitutto, la consapevolezza della propria *militarità*. Una condizione imprescindibile, che non comporta la rinuncia ai diritti, ma li realizza attraverso la pratica dei doveri, per rendere migliori se stessi e gli altri.

Giuseppe Mazzini additava la *pratica dei doveri* quale momento fondamentale nella formazione della coscienza civica degli italiani⁽³⁾. Una visione che, ancora oggi, conserva intatto il proprio valore, ancor più per coloro che servono la Patria in armi. La vita militare non è una strada lastricata di imposizioni gerarchiche, magari da schivare con furbizia. È la via di un dovere che appaga perché autenticamente sentito.

(1) Articolo 98: “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero”.

(2) Articolo 54: “Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.

(3) Giuseppe Mazzini, *Dei doveri dell'uomo*, 1860.

Primi tra tutti ce lo insegnano i nostri Caduti: uomini che non hanno avuto bisogno di ordini per compiere gesti straordinari, la cui memoria ci sostiene nell'affrontare i rischi della quotidianità.

Solo negli ultimi tre anni ben tre militari hanno perso la vita in attività di servizio⁽⁴⁾ e oltre 5.500 Carabinieri sono stati feriti, alcuni in modo molto grave. Non si tratta di fatalità. Dietro ogni numero c'è una vicenda concreta, fatta di vocazione al bene comune, per adempiere agli impegni liberamente assunti col giuramento.

Non è un caso che l'articolo 54 della Costituzione, nel definire il dovere di fedeltà alla Repubblica, affianchi alla parola "*disciplina*" il termine "*onore*".



(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marvo Marcoccia)

L'onore non è il premio di una notorietà conseguita. È la coscienza di aver svolto quotidianamente il proprio dovere, mantenendosi fedeli ai valori della Repubblica, con onestà, dignità e coerenza. Una fedeltà che, come ci ricorda il Presidente Mattarella, cui rivolgo il pensiero più deferente, non ammette "*modestia etica*"⁽⁵⁾ perché è un principio assoluto che supera ogni ambizione personale.

Cari Ufficiali allievi,

L'"onore" vi spingerà a sostenere i vostri uomini e ad occuparvi del bene dei cittadini, con un impegno che conoscerà molti costi: rinunce, preoccupazioni, la stessa fatica fisica quando l'intensità dell'azione vi porterà ad iniziare un nuovo giorno, dopo una notte ininterrotta.

- (4) Car. Sc. MOVIM Vittorio Iacovacci, effettivo al 13° Reggimento Carabinieri "Friuli V.G.", deceduto il 22 febbraio 2021, in Congo, unitamente all'Ambasciatore, durante una missione a sostegno di un progetto umanitario. App. Sc. Q.S. Massimiliano Tona, effettivo all'Aliquota Radiomobile della Compagnia Carabinieri di Modena, deceduto il 24 febbraio 2021, nel corso di un servizio stradale. Lgt. C.S. Giovanni Andriano, effettivo al Centro di Addestramento Alpino di Selva di Val Gardena, deceduto il 13 gennaio 2023, a seguito delle gravi ferite riportate per essere stato travolto da una slavina, durante un'attività addestrativa in quota.
- (5) Il riferimento è all'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia commemorativa del quarantesimo anniversario dell'uccisione di Nicola Giacumbi, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato e Gaetano Costa, nonché del trentennale dell'omicidio di Rosario Livatino. Palazzo del Quirinale, 18 giugno 2020.

Qualcuno potrà chiedersi quale sia il vantaggio di tanta integrità. La risposta è che essa vi renderà protagonisti della società e farà nascere nuova fiducia nella collettività⁽⁶⁾.

Il Ministro Crosetto, nel suo primo saluto al Comando Generale ha detto che il Carabiniere, nell'immaginario degli italiani, è un *“pezzo di famiglia: quando hai bisogno di fidarti, ti rivolgi a lui”*.

Grazie Signor Ministro, non trovo parole altrettanto efficaci per descrivere il patrimonio più prezioso dell'Arma: l'affetto degli italiani.

La consapevolezza dei propri doveri sollecita ogni Carabiniere ad applicarsi con coscienza ai problemi della quotidianità.

Siamo tutti immersi in un flusso di complessità, incessante e sempre più rapido. In questa corrente, il Carabiniere deve offrire un solido appiglio ai cittadini: affidabile perché *competente*.

Per questo, l'Arma dedica ogni cura alla preparazione del personale e alla sua motivazione. Una *formazione permanente* a sostegno dell'intero percorso professionale, anche nel settore delle tecnologie, e nel contempo rivolta agli animi, per una crescita interiore continua.

Perché il Carabiniere non è solo una professione, ma è un modo di vivere: conta quel che sai, ma anche la vita che ci metti dentro, senza risparmiarti.

Una cultura dell'essere che va controcorrente con l'apparire che oggi la nostra società propone come modello di riferimento. Anche per questo la formazione dei giovani è molto complessa ed è determinante per il successo istituzionale.

Le competenze alimentano la consapevolezza nelle proprie capacità, che consentono di guardare avanti con convinzione, verso nuovi traguardi.

Questa è la lezione di chi ci ha preceduto, affrontando sfide ancor più eccezionali di quelle che stiamo vivendo.

Solo nella storia più recente: due guerre mondiali, le stragi mafiose, il terrorismo interno e internazionale non hanno fiaccato la volontà di carabinieri, che non si sono rassegnati alle difficoltà del proprio presente.

Il Generale Carlo Alberto dalla Chiesa - che abbiamo ricordato, in questa Aula Magna, pochi giorni orsono - è stato un protagonista della lotta partigiana durante la guerra di liberazione e l'estremo difensore delle Istituzioni nel contrasto alla mafia e alle Brigate Rosse.

Il suo esempio ci sollecita ad occuparci, con concretezza, dei bisogni più attuali dei cittadini, a fianco della *Magistratura*, sotto la guida dei *Prefetti* e insieme alle altre *Forze di polizia*, con cui condividiamo la responsabilità della sicurezza

(6) Il riferimento è a Francesco Alberoni, *Perché l'onesto è più creativo ed efficiente*, Corriere della sera, 12 febbraio 2007.

del Paese, nella cornice del modello di coordinamento, la cui efficacia ha prodotto, nel tempo, risultati straordinari.

Pochi giorni fa, questo spirito di convinta sinergia ha consentito l'arresto a Trapani dell'ultimo grande criminale della stagione stragista di "*cosa nostra*", segnando un momento di assoluto rilievo nell'affermazione dello Stato sulla criminalità mafiosa.

Le peculiari capacità che hanno reso possibile questo successo animano anche l'adempimento dei compiti militari. Specie nei Teatri operativi, ove siamo impegnati a favore della stabilità internazionale, in uno con le altre *Forze armate*, con quella vocazione al dialogo che è la cifra distintiva della cultura nazionale.

Mettere a frutto le competenze tecnico-professionali acquisite non è tutto.

Vi sono situazioni in cui anche le migliori analisi non restituiscono certezze. In queste circostanze, la tentazione di non decidere è infida. Questo è il momento del *coraggio* per dominare, con forza d'animo, le situazioni più imprevedibili e difficili. Parlando di *coraggio* ci ispiriamo anzitutto all'esempio di coloro che, in eventi eccezionali, hanno assunto su di sé i rischi ultimi della comunità. Quest'anno ricorrono 80 anni da straordinari accadimenti storici, per l'Arma e per l'Italia.

L'olocausto del Brigadiere Salvo D'Acquisto, che con il suo sacrificio, restituì alla storia l'umanità perduta nella barbarie della guerra.



(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Le “Quattro Giornate” di Napoli: quando il popolo partenopeo si rivoltò all’occupazione nazista, i Carabinieri fornirono agli insorti le armi e una guida militare, cadendo in molti sulle stesse barricate.

Avvinti nel medesimo anelito di libertà, da quel settembre 1943 all’aprile 1945, caddero 2.735 Carabinieri e oltre 5.000 furono deportati nei campi di prigionia in Germania.

Il loro sacrificio, che ha contribuito alla costruzione dell’Italia moderna, è stato riconosciuto con l’attribuzione di ben 723 Medaglie al Valor militare e suggellato dalla Medaglia d’oro al Valor militare concessa alla Bandiera dell’Arma⁽⁷⁾.

C’è, inoltre, anche una dimensione quotidiana, non meno importante, per rafforzare il *coraggio*. La forza della motivazione che alimenta la passione e si concretizza in dedizione.

Un grande manager del nostro tempo, Sergio Marchionne, figlio di un Maresciallo dell’Arma, ha indicato la sostanza della *leadership* nell’*obbligo di fare*⁽⁸⁾, ovvero la scelta di rendersi convintamente disponibili e di provvedere in qualunque circostanza.

Fuori da questa dimensione, ogni risultato, pur ragguardevole, non sarebbe affatto rappresentativo del ruolo del Comandante, che deve essere la sintesi fedele dell’impegno dell’Arma nella società civile.

Un impegno che vive della corallità di oltre centomila Carabinieri che non può essere macchiato da chi si allontani dalla via del dovere. Per questo, con altrettanto *coraggio*, siamo i primi a giudicare, con assoluto rigore, i manchevoli.

Se è vero che il *coraggio* sostiene la volontà di adempiere alle proprie responsabilità di Comandanti, è altrettanto vero che nessuna responsabilità può essere esercitata da soli.

La complessità, cui prima ho fatto cenno, ha segnato anche il tramonto definitivo dell’“*uomo solo al comando*”. Oggi, ogni azione si misura nel rapporto con gli altri. Per questo, l’*umiltà* è l’altra faccia del *coraggio*.

(7) MOVIM concessa con DPR del 2 giugno 1984 con la seguente motivazione: “Dopo l’armistizio dell’otto settembre 1943, in uno dei periodi più travagliati della storia d’Italia, in Patria ed oltre confine, i Carabinieri, frazionati nell’azione ma uniti nella fedeltà alle gloriose tradizioni dell’Arma, dispiegarono sia isolati, sia nelle formazioni del Corpo Volontari della Libertà e nelle unità operanti delle Forze Armate eminenti virtù di combattenti, di sacrificio e di fulgido valore, attestate da 2735 Caduti, 6521 feriti, e oltre 5000 deportati. Le ingenti perdite e le 723 ricompense al Valor Militare affidano alla storia della Prima Arma dell’Esercito la testimonianza dell’insigne contributo di così eletta schiera di Carabinieri alla Guerra di Liberazione, tramandandola ad imperituro ricordo”. Zona di operazione 8 settembre 1943 - 25 aprile 1945.

(8) Sergio Marchionne, *Discorso pronunciato agli studenti dell’“Alma Graduate School”* di Bologna il 7 aprile 2011.

L'*umiltà* del Comandante sta nell'attenzione che deve ai propri uomini.

Un atteggiamento che non è un obbligo formale, ma esprime onestà intellettuale.

Fuori da ogni demagogia, capire i propri collaboratori è il miglior modo per dare sostanza a ogni ordine. Anticipare le istanze e le richieste del personale significa conquistarne la motivazione, evitando, altresì, che legittime aspettative diventino oggetto di strumentalizzazioni.

Le persone sono più importanti dei processi perché l'efficienza dei Reparti risiede innanzitutto nella loro *coesione* e l'*unità d'intenti* è la formula di ogni successo.

Comandare, dunque, non significa marcare le distanze preoccupandosi di impartire disposizioni tecniche per poi registrare freddamente le prestazioni dei sottoposti.

Si tratta invece di conoscere e valorizzare i propri uomini, di avvincere e di convincere, di essere autorevoli con lo slancio dell'azione e la forza dell'esempio.

Mi avvio a concludere.

Militarità, competenza, coraggio e umiltà sono punti cardinali di una "bussola etica" che non è sempre garanzia di decisioni risolutive, ma che aiuta ad assumere decisioni efficaci e ci rende affidabili agli occhi dei cittadini, alimentando il bene più prezioso della Nazione: la *fiducia nelle Istituzioni*.

Cari Ufficiali allievi,

un uomo nasce due volte: quando viene *al mondo* e quando decide quale posto avere *nel mondo*⁽⁹⁾.

Voi avete scelto di mettere le vostre capacità al servizio del desiderio di comunità degli italiani.

La prosperità dell'Italia, in cui noi tutti confidiamo, non è solo un fatto economico. Ha bisogno di uno stimolo che nessun mercato può offrire: lo spirito di una comunità solidale in grado di riconoscere se stessa. Soprattutto nei momenti difficili come quello attuale.

In questo, l'Arma non è solo lo *scudo* della Nazione, ne è il *collante*. Non cessate di portare ogni giorno il vostro contributo di altruismo alla costruzione della casa comune.

Così continuerete ad accompagnare il cammino degli italiani, come è da oltre 200 anni, portando con voi l'orgoglio di aver illuminato un tratto di strada.

(9) Il riferimento è a Pablo Neruda, citato da Nunzio Galantino "Il Sole24ore", 18 dicembre 2022.

Intervento del Ministro della Difesa Onorevole Guido Crosetto

Signori, rappresentanti del Senato, Vicepresidente della Camera e Presidente di Commissione, colleghi Tajani, Lollobrigida, Sangiuliano, Zangrillo, Viceministro Cirielli, Sottosegretario Mantovano, Sottosegretario Rauti, rappresentanti delle Forze Armate e delle Istituzioni, Comandante Generale, Comandante della Scuola, Ufficiali e soprattutto Allievi:

confesso a tutti Voi che prendo la parola con un po' di emozione, quell'emozione che mi prende tutte le volte che ho a che fare con dei giovani che stanno iniziando un percorso di vita. Un'emozione che mi ricorda quella provata non molto tempo fa, quando il vostro Comandante, Generale Luzi, mi ha chiamato al telefono informandomi della cattura di Matteo Messina Denaro. Una giornata che è stata storica per il nostro Paese, che lui prima ha richiamato. Ed è la stessa emozione che provo io e che avrebbe provato il Presidente del Consiglio, che mi ha pregato di dirvi che è profondamente dispiaciuta per non essere qui con Voi.

Ci troviamo in un luogo di formazione, come ci dicevano prima i vostri Comandanti, di alta formazione. Desidero, quindi, partire ringraziando e facendo i complimenti a tutti coloro i quali svolgono una funzione silenziosa ma efficace, di grandissima nobiltà, che forma le menti, le volontà, tutto ciò che fa parte dell'essere Ufficiali dei Carabinieri.

Solo se si ha una ferma volontà, infatti, se si è coscienti del proprio ruolo, solo se si è convinti dell'importanza sociale dell'attività che si dovrà svolgere, si possono affrontare le sfide, le attese, talvolta le delusioni, con la perseveranza che tutti riconoscono e che contraddistinguono i Carabinieri.

Quella perseveranza e quella continuità d'azione che ci consentono di affrontare ogni giorno, che vi consente di affrontare ogni giorno le più pericolose organizzazioni criminali che ci siano al mondo, infliggendo loro delle durissime sconfitte.

Non so Voi, parlo con i civili, ma io sono sempre stato colpito dal rigore e dalla compostezza che contraddistinguono tutte le Forze armate.

Sono convinto - e non è una cosa che riguarda solo l'ambito militare - che il modo di presentarsi, l'attenzione con cui ci si relaziona all'altro, siano il segno più evidente del rispetto per sé e per l'interlocutore. Quando si indossa l'uniforme, quell'interlocutore è il cittadino e la cosa assume un'importanza ancora maggiore, una dimensione ancora più alta, perché il "se" da rispettare va oltre la propria storia personale e racchiude quella dell'Istituzione, della Nazione, di tutti.

E vedendovi così, oggi, mi dà la misura di quanto significhi l'Arma per Voi; e questo mi rincuora, perché dall'importanza che Voi attribuite all'Arma dipenderà quella che le attribuiranno, in futuro, tutti gli italiani.

Quell'importanza, quella fiducia, quel senso di protezione che richiamava prima il Comandante Generale, e che l'Arma sa ispirare, sono un patrimonio del nostro Paese. Un patrimonio grande, fondamentale, culturale che voi vi assumete la responsabilità di custodire e di preservare con la scelta che avete fatto, che va al di là, come dicevo prima, della vostra storia personale.

Ho voluto cominciare questo discorso partendo dall'arresto di Matteo Messina Denaro.

È stato uno straordinario successo dello Stato che ha suscitato ammirazione a livello internazionale, e per il quale mi sono complimentato con i Comandi Provinciali di Palermo e Trapani, oltre che, con il Generale Luzi.

Le difficoltà di quella cattura, gli sforzi e i sacrifici personali che ha comportato, non solo per i militari, gli inquirenti e i magistrati, ma per le loro famiglie, sono un fatto di tale evidenza che per riconoscerli non serve nient'altro che un minimo di onestà intellettuale, che molto spesso manca in questo Paese, dove abbiamo voglia di sporcare anche le cose più nobili e più pulite.

Si tratta, tra l'altro, di un successo non isolato, se si considera che, dal 2021 a oggi, i Reparti dell'Arma hanno catturato 14 pericolosi latitanti, tra cui spiccano le figure di Francesco Pelle e di Rocco Morabito, elementi di primo piano della 'ndrangheta, nonché l'ex primula rossa Graziano Mesina. Tutti latitanti di massima pericolosità, inseriti nel programma speciale di ricerca.

Ma al di là dei numeri e dell'importanza delle catture, desidero però soffermarmi su un altro aspetto, emerso proprio in occasione dell'arresto di Matteo Messina Denaro. Un aspetto altrettanto significativo ma forse meno prevedibile: gli applausi della gente.



(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marvoccia)

Dico meno prevedibile perché va per la maggiore una narrazione secondo la quale la mafia sia più forte dello Stato e, in certe aree, sia addirittura un potere più rispettato dello Stato.

Ebbene, quegli applausi dicono il contrario. Quegli applausi dicono che la voglia di riconoscersi nelle Istituzioni, nelle leggi, nella libertà che quelle Istituzioni presidiano e quelle leggi tutelano, è più forte, anche della paura, anche dove bisognerebbe avere paura, anche dove sarebbe comprensibile avere paura.

Quegli applausi, raccolti dai Carabinieri, sono il messaggio antimafia più deciso e decisivo che si potesse mandare.

Il terrorismo, in Italia, venne sconfitto grazie a due elementi: l'azione ferma dello Stato, che Carlo Alberto rappresentò più di altri uomini, e dal rifiuto dell'ideologia terroristica da parte di tutti i cittadini italiani.

Può succedere lo stesso anche con le mafie.

E non è un caso che, sia contro il terrorismo che contro la criminalità organizzata, un baluardo indispensabile sia stato e sia l'Arma dei Carabinieri: ossia una delle organizzazioni più efficienti e amate di cui sia dotata l'Italia.

Amata per la sua capacità di esserci, ovunque e comunque: con migliaia di Stazioni, Tenenze, Comandi, presenti su tutto il territorio nazionale, dalla grande città fino al più piccolo comune.

Amata per la sua capacità di rispondere alle esigenze più varie, con innumerevoli specializzazioni: da quelle scientifiche, dei R.I.S., a quelle ad alto contenuto operativo, come il G.I.S. o i paracadutisti del "Tuscania", da quelle di intelligence, come i già citati R.O.S., agli esperti d'arte del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, passando per i Reparti dedicati alla tutela della salute, dell'agroalimentare, della sicurezza sul lavoro, dell'ambiente.

Senza dimenticare la Territoriale: la prima, spesso l'unica interfaccia dello Stato, in molte aree impervie della Nazione.

Senza dimenticare la funzione di assistenza alle popolazioni in occasione di calamità naturali ed emergenze. Un ruolo prima di tutto nazionale, ma anche internazionale. E un pensiero, in questi giorni, non può che andare a quanto stanno facendo le nostre Forze Armate, con prontezza e umanità, a sostegno del popolo turco e siriano, duramente colpiti dal recente terremoto.

Anche in questo ci siamo dimostrati primi, anche in questo non abbiamo avuto approccio ideologico. Anche in questo le Forze armate si sono rese disponibili prontamente e anche in questo l'Italia si è distinta nel bene all'interno della comunità internazionale, nella sua capacità di esserci nei momenti di difficoltà degli altri Paesi, di essere al loro fianco senza pregiudizio, con velocità e con un'efficienza che pochi altri sanno dimostrare nel mondo.

In proposito, sottolineo che l'Arma è amata, e considerata, anche per il modo ultra-professionale e onorevole con cui ci rappresenta all'estero, con circa 800 Carabinieri impiegati fuori dal territorio nazionale in numerose missioni di addestramento e di consolidamento della sicurezza, che si sono guadagnate il rispetto - parola che ritorna - dei nostri Alleati e delle popolazioni beneficiate.

L'attività di addestramento è sempre stata, del resto, un fiore all'occhiello dell'Istituzione; ed è un'attività in continua evoluzione, che si affina giorno per giorno. Penso, per esempio, alla trasformazione del Centro di addestramento forestale di Sabaudia in un centro di eccellenza internazionale, da porre a disposizione delle Nazioni Unite per la formazione di operatori ambientali.

Ma l'Arma è amata, soprattutto, per come sono i Carabinieri: instancabili risolutori di problemi, fornitori di risposte concrete a esigenze della Comunità che incidono sulla qualità della vita.

È amata per come sono sempre stati, dal Risorgimento a oggi: pronti, altamente specializzati, in prima linea nella difesa dei valori più alti: la libertà, la legalità, la dignità umana.

Perciò, giovani Ufficiali, in quest'apertura d'Anno Accademico, che per Voi costituisce l'inizio di un percorso di vita, e per lo Stato rappresenta una promettente continuità, l'augurio che posso fare, rivolgendolo a Voi, ma attraverso di Voi a noi tutti, è questo: studiate, preparatevi, impegnatevi, apprendete, fate delle fatiche di oggi i vostri strumenti di domani.

Perché l'Italia avrà bisogno di Voi.

Perché tutti noi avremo bisogno di voi.

Per trovare chi la difenda e anche per guardarsi allo specchio, riconoscendoci, con fierezza, in una delle sue componenti migliori.

Parlavo prima degli applausi della gente. Da Ufficiali, da Carabinieri, da donne e uomini dello Stato, quegli applausi non dovrete cercarli. Ma meritargli sì.

Sarà un percorso lungo, di cui questo giorno è solo una tappa; lungo è il cammino, ma so però che ce la farete.

Con questi sentimenti e con il rispetto che devo a Voi e ai Vostri sguardi, e alla storia che avete davanti a Voi e che costruirete, dichiaro aperto l'Anno Accademico 2022/2023.

Viva l'Arma dei Carabinieri!

Viva le Forze Armate!

Viva l'Italia!



Messaggio di saluto del Presidente del Consiglio Onorevole Giorgia Meloni

Il Sottosegretario alla Presidenza, Alfredo Mantovano, legge il messaggio di saluto del Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2022-2023 della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Il Presidente Meloni non ha potuto presenziare all'evento a causa di uno stato influenzale.

Buongiorno a tutti.

Sono profondamente dispiaciuta di non poter partecipare a questa giornata così importante per l'Arma dei Carabinieri e per le Forze Armate. Desidero salutare il Ministro della Difesa Crosetto, il Comandante generale dell'Arma Luzi, il Comandante delle Scuole dell'Arma Governale, il Comandante della Scuola Ufficiali Domizi e tutte le Autorità presenti.

L'inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri è un'occasione solenne per questa Forza Armata ma anche per chi, come me, è stato chiamato dai cittadini a rappresentare lo Stato e a farsi portavoce della fiducia, della riconoscenza, del rispetto e dell'orgoglio che gli italiani nutrono per i loro Carabinieri. Ho usato appositamente la parola "loro", un aggettivo possessivo. Perché è esattamente questo il sentimento che gli italiani provano nei vostri confronti: voi appartenete al popolo italiano, voi rappresentate un tratto distintivo della nostra storia e del nostro futuro, voi siete un pezzo di noi.

Oggi celebriamo ancora una volta questo legame che unisce il nostro popolo ad ognuno di voi e vi ringraziamo della scelta che state facendo. Una scelta coraggiosa, che nasce da un profondo senso del dovere e dalla dedizione all'interesse della Nazione.

Nel corso di un'intervista venne chiesto al generale Dalla Chiesa di dire il perché un giovane decide di diventare un ufficiale dei Carabinieri. Il generale rispose: "Perché crede e ha bisogno di continuare a credere". Ecco, è questo quello che fa un Carabiniere: crede nella Patria, crede nel servizio, nello spirito di dedizione, nella capacità di donarsi al prossimo, nella professionalità, nel coraggio, nel sacrificio.

Voi credete che ci sia qualcosa di più alto per il quale valga la pena spendere rimboccarsi le maniche, mettersi in gioco, spendere la propria vita. Sono questi sentimenti che fanno dei Carabinieri un simbolo della Nazione, una

Forza Armata ammirata e apprezzata per la straordinaria professionalità che dimostra nei compiti istituzionali che lo Stato italiano le attribuisce, sia in Patria sia fuori dai confini nazionali.

Voi siete le sentinelle della nostra sicurezza e della nostra libertà sia in ambito nazionale, negli oltre cinquemila presidi diffusi sul nostro territorio, sia nelle missioni di pace all'estero e nei diversi teatri operativi: dall'Iraq al Kosovo, dalla Nigeria a Gibuti. I risultati del vostro impegno lo dimostrano.

Nel 2022 i Carabinieri hanno operato per oltre il 73% dei reati complessivamente denunciati, hanno tratto in arresto 476 persone per associazione di tipo mafioso, hanno sequestrato e confiscato beni per circa 630 milioni di euro e hanno restituito importanti risorse alla produttività dell'Italia. E le attività investigative condotte per la ricerca di pericolosi latitanti hanno permesso l'arresto, dal 2021 ad oggi, di 14 ricercati. Tra questi Matteo Messina Denaro. Il mio ringraziamento va ancora una volta ai magistrati, agli inquirenti e alle Forze dell'Ordine che hanno permesso di porre fine alla sua ultraventennale latitanza e di assicurare alla giustizia un nemico dello Stato. Da Falcone, da Borsellino, dal generale Dalla Chiesa e dai tanti eroi della lotta alla mafia abbiamo raccolto un testimone ed è dovere di ciascuno di noi consegnarlo alle future generazioni.

Rivolgo il mio saluto a tutti i frequentatori dei corsi di Applicazione e di Perfezionamento; so che tra di Voi vi sono anche Ufficiali provenienti da altre Nazioni. Siete voi i primi protagonisti di questa giornata. State vivendo un periodo fondamentale e vi auguro di farlo con quell'entusiasmo, quel senso di responsabilità e quella determinazione che sono caratteristiche qualificanti dell'Arma dei Carabinieri.

Vi auguro di cogliere appieno le opportunità che questo percorso formativo garantisce, sia in termini di sviluppo della cultura professionale sia di esercizio di quei comportamenti etici che caratterizzano l'identità dell'Arma.



(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Vedete, qualche settimana sono stata in visita di Stato in Algeria e sono salita su Nave Carabiniere, un gioiello della tecnologia nazionale, un concentrato di modernità e innovazione. Ecco, quel gioiello è dedicato alla vostra Forza Armata, è dedicata ai Carabinieri e viene definita “il simbolo del dovere”.

È questo, in fondo, quello che rappresentate e che siete agli occhi degli italiani: il simbolo del dovere. Il dovere di servire sempre lo Stato e le Istituzioni, il dovere di onorare la Patria e la sua Bandiera in Italia e nel mondo, il dovere di essere al servizio degli italiani.

Per questo non ci stancheremo mai di dirvi grazie per quello che fate ogni giorno per la Nazione. La vostra è una missione e sapete che potrete contare sempre su di noi per portarla avanti.

Viva le Forze Armate!

Viva i Carabinieri!

Viva l'Italia!



(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marvoccia)



Professore
Stefano Semplici(*)

DOTTRINA

Un dovere speciale verso la Repubblica e la Costituzione *Disciplina, onore, giuramento*

L'articolo 54 della Costituzione impone a tutti i cittadini il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. Lo stesso articolo definisce due livelli di fedeltà *rafforzata*: coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche devono adempierle con disciplina e onore e ad alcuni, compresi i militari e le forze di polizia, viene chiesto di sottolineare ulteriormente questo impegno prestando giuramento. Si pone, in questo modo, non solo il tema del rispetto *esteriore* di regole e codici di condotta, ma anche quello di una adesione *interiore* ai principi e ai valori, allo «spirito democratico» (art. 52) della Repubblica. Da questo particolare senso del dovere, che è prima di tutto espressione di libertà, dipendono la disponibilità ad affrontare sacrifici e talvolta rischi e la capacità di gestire responsabilità che sono insieme di potere e di servizio.

Article 54 of the Italian Constitution imposes on all citizens the duty to be loyal to the Republic and to comply with its Constitution and laws. The same article defines two levels of enhanced loyalty: public servants ought to perform their functions with discipline and honour, and for some of them, including the military and the police, this commitment is emphasized by taking an oath. This specificity raises not only the issue of outward compliance with rules and codes of conduct but also the inner adherence to principles and values, foreseen by the «democratic spirit» (Article 52) of the Republic. From this particular sense of duty, which is first and foremost an expression of freedom, derives the willingness to face sacrifices and sometimes risks, and, at the same time, the ability to handle responsibilities that ensue from duties and authority are both of power and service.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Spiccare per potere, spiccare per servizio. - 3. Patriotismo costituzionale e integrità rispetto al ruolo. - 4. Si può rischiare la vita per ciò in cui non si crede? - 5. Una libera adesione ai valori della democrazia.

(*) Professore ordinario di Etica sociale e Bioetica presso l'Università di Roma "Tor Vergata".

1. Introduzione

L'art. 54 della Costituzione nasce dalla fusione degli artt. 50 e 51 del Progetto approvato dalla Commissione dei 75 e presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947. Cadono l'enunciazione del diritto e dovere di resistenza del cittadino all'oppressione – che era previsto nel caso di violazione da parte dei poteri pubblici delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla Costituzione – e l'elenco dei soggetti tenuti a prestare giuramento⁽¹⁾. Inoltre, il riferimento al dovere di disciplina e onore viene sganciato dal dovere che è di tutti (essere fedeli alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi), disegnando quello che si presenta a questo punto come un obbligo di intensità crescente: all'interno della comunità dei cittadini viene ritagliato il perimetro di coloro «cui sono affidate funzioni pubbliche» – per i quali alla fedeltà si aggiungono disciplina e onore – e spetterà alla legge (ordinaria) stabilire i casi nei quali questa accresciuta responsabilità dovrà essere ulteriormente sottolineata con il giuramento.

L'introduzione della fedeltà in una Costituzione, in realtà, non è una mossa priva di rischi, soprattutto se non si intende rinunciare alla ricchezza del suo campo semantico. La persona fedele – questa è la definizione offerta nel vocabolario on line Treccani – è la persona «che risponde alla fiducia di cui gode, o è costante nell'amore, nei rapporti affettivi». La fedeltà può dunque essere di impiegati e amministratori così come degli sposi. Ma il termine si applica anche a «chi ha fede in istituzioni profane o è comunque devoto a una causa, a un ideale, a una persona, a un organismo, ecc.». La dimensione esteriore delle azioni e dei comportamenti e quella interiore della devozione si riflettono normalmente l'una nell'altra (basti pensare, appunto, al vincolo coniugale e alle difficoltà che inevitabilmente si pongono quando si genera un disallineamento), ma devono essere tenute concettualmente distinte. Jean Meslier, per fare solo un esempio, fu a lungo il parroco del piccolissimo paese di Etrépigny, «esemplare per l'austerità dei costumi e la carità delle opere». Ma è per i manoscritti che furono trovati dopo la sua morte che ha guadagnato un posto d'onore nella storia dell'illuminismo francese, come punto di riferimento della critica a tutte le religioni rivelate e della fondazione di una dottrina materialistica e atea⁽²⁾. Per riconoscere e lodare la fedeltà accontentarsi di una conformità esteriore *misurabile* in termini di esattezza e precisione può apparire troppo poco.

(1) Nell'art. 51 del Progetto erano indicati «il Capo dello Stato, i membri del Governo, i Presidenti delle Deputazioni regionali, i magistrati, le forze armate e quelle assimilate».

(2) Cfr. A. Babolin, *Meslier, Jean*, in *Enciclopedia filosofica*, Milano, Bompiani, 2006, vol. 8, pp. 7325-7326.

Ma come si può pretendere la fedeltà interiore, la convinta e sincera adesione a principi e valori? In fondo, potrebbe non essere neppure necessario per garantire i diritti, la pace sociale e il buon funzionamento delle istituzioni dello Stato. Meslier rimase sempre dalla parte dei poveri, come un buon cristiano deve fare. Ma non per fedeltà a un Dio in cui non credeva, nonostante l'abito che indossava e le funzioni che svolgeva. E chi può garantire che, passando a servire la Repubblica, tutti i Carabinieri abbiano abbandonato la fede monarchica alla quale certamente li orientava il loro giuramento?

Sono questi i dubbi e le perplessità che emersero anche nel confronto sull'opportunità di "costituzionalizzare" il giuramento che si svolse nella seduta del 19 dicembre 1946 della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione⁽³⁾. È Ottavio Mastrojanni, che era stato eletto nelle liste del Fronte dell'Uomo Qualunque, a sollevare la questione decisiva: si può *ordinare* un giuramento, che non può che essere liberamente espresso dalla coscienza, della quale nessuno può penetrare il segreto? Non si tratta forse – potremmo aggiungere – di un tentativo azzardato di travalicare il limite della sfera giuridica, pretendendo non solo l'obbedienza alle leggi ma anche l'omologazione morale, destinata ad apparire tanto più sospetta nell'atto di fondazione di un regime democratico? La tesi di Mastrojanni era che il giuramento dovesse restare limitato alla sua funzione processuale e valere dunque per periti, interpreti, testimoni. Egli, per esempio, non vedeva perché il magistrato che amministra la giustizia dovesse *giurare* fedeltà alla legge, che «ha in sé una forza coattiva, per cui la sua violazione porta come conseguenza una sanzione»⁽⁴⁾.

Nella seduta della Costituente del 20 maggio 1947, nella quale si discussero appunto gli artt. 50 e 51 del Progetto, il repubblicano Arnaldo Azzi, proponendone la fusione, tornerà a sottolineare l'ambiguità della pretesa di vincolare l'interiorità e la coscienza dei cittadini, anziché limitarsi a verificarne i comportamenti. E lo farà puntando direttamente sul dovere che si vuole adempiuto da tutti, quello di fedeltà alla Repubblica: «A me pare che questa disposizione possa aver valore per chi senta il dovere di essere fedele alla Repubblica ed è evidente che un tale cittadino sarà fedele alla Repubblica anche senza bisogno di sancirlo con una norma costituzionale; ma per chi

(3) Il resoconto della seduta è disponibile all'indirizzo: https://documenti.camera.it/_dati/constituente/lavori/I_Sottocommissione/sed050/sed050.pdf. Consultato il 23 gennaio 2023.

(4) Mastrojanni conclude il suo intervento sottolineando come il giuramento debba essere in ogni caso alla Repubblica, ma non al Capo dello Stato, «perché in regime democratico sembra assurdo che un cittadino debba ricevere il giuramento degli altri cittadini, quando la sua funzione è transitoria e quando egli rappresenta il più alto magistrato, ma non ha nessun attributo di sovranità».

questo dovere non senta, noi possiamo mettere tutte le disposizioni che vorremo nella Carta costituzionale, ma quel cittadino tale dovere non sentirà mai»⁽⁵⁾.

Naturalmente, si può essere spergiuri anche in tribunale. Già Tommaso d'Aquino, tuttavia, chiarendo la differenza fra giuramento assertorio e promissorio, aveva indicato le ulteriori difficoltà legate a quest'ultimo. Il giuramento assertorio «si riferisce al presente o al passato» e l'obbligo riguarda dunque non le cose che sono già state o sono, bensì l'atto (giurare il vero). Quando ci si riferisce invece a cose che devono essere fatte, in futuro, da colui che giura, l'obbligo cade sulla cosa: si è tenuti «a compiere quello che si è giurato». Tommaso introduce due eccezioni. Può accadere che ci si impegni per qualcosa che è impossibile realizzare o che diventa tale a causa di un imprevisto, come quando uno giura di dare del denaro che poi gli viene rubato. Ma può anche capitare – ed è il caso che qui ci interessa – che la cosa non debba essere fatta perché è cattiva o di ostacolo al bene e l'obbligo cade quando il giuramento è privo del requisito della giustizia⁽⁶⁾. L'impossibilità di verificare un'eventuale riserva di coscienza sulla presenza di questo requisito (e non è detto che l'idea di giustizia coincida per tutti con quella sottesa alla Costituzione italiana) può evidentemente svuotare di efficacia un giuramento obbligatorio, che abbia l'obiettivo di garantire la conformità della volontà e non semplicemente quella di azioni e omissioni. Pretenderlo significa coltivare la presunzione (l'illusione) di diventare lo «scrutatore dei cuori», capace di «scoprire anche l'intimità dell'intenzione di ciascuno», evocato da Kant a fondamento di una comunità *etica* e non semplicemente *giuridica*⁽⁷⁾. Giorgio La Pira, nella seduta del 19 dicembre 1946, giustifica la sua opzione per la soppressione del giuramento o la sua limitazione «a pochissimi casi eccezionali» richiamando il «grande abuso» che dello strumento era stato fatto durante il periodo fascista. Ma è proprio questo esempio a dimostrare come un obbligo basato sulla minaccia e la paura possa garantire l'ossequio esteriore, non la sincerità.

Perché, allora, giurare? E cosa aggiunge il giuramento alla disciplina e all'onore ai quali già sono tenuti tutti coloro ai quali vengono affidate funzioni pubbliche? È sempre dal confronto che si svolse in questa seduta della Prima Sottocommissione che possiamo ricavare i due elementi che mi sembrano costituire la base per una risposta a queste domande.

(5) Il resoconto della seduta è disponibile all'indirizzo: https://documenti.camera.it/_dati/Constituyente/Lavori/Assemblea/sed127/sed127.pdf. Consultato il 23 gennaio 2023.

(6) Tommaso d'Aquino, *Somma Teologica*, II-II, q. 89, a. 7 co. Disponibile all'indirizzo: <http://www.carimo.it/somma-teologica/somma.htm>. Consultato il 24 gennaio 2023.

(7) I. Kant, *La religione entro i limiti della sola ragione*, Roma-Bari, Laterza, 1980, p. 106.

2. Spiccare per potere, spiccare per servizio

Il primo è il carattere assolutamente *laico* della responsabilità che la coscienza accetta con il giuramento, confermandone tuttavia il valore di impegno assunto «seriamente e fino in fondo», per usare le parole sempre di La Pira. Per colui che era destinato a diventare il sindaco “santo” di Firenze, il giuramento restava «un atto essenzialmente religioso, che si fa al cospetto di Dio [...] o comunque dinanzi ad una coscienza superiore». Palmiro Togliatti intervenne con decisione per sgombrare il campo dal possibile equivoco per il quale il giuramento avrebbe valore «solo quando rivesta un carattere religioso». Anche per colui «che non ha una coscienza religiosa esiste una coscienza morale» e dunque la possibilità di questo speciale impegno: «Perfino i delinquenti, in determinate organizzazioni, prestano giuramento e vi tengono fede». E ci sono «regimi, quali ad esempio il russo, i quali non tengono conto della ideologia religiosa, considerandola come un fatto personale», e tuttavia «organizzano il loro esercizio sulla base di un giuramento molto rigoroso, e puniscono gli spergiuri nel modo più severo». Era dunque in questa prospettiva di piena uguaglianza di *tutti* i cittadini, fedeli e non fedeli, che il leader del Partito comunista proponeva di mantenere il giuramento appunto «come un vincolo particolare», non escludendo la possibilità, per coloro che lo avessero desiderato, di aggiungere una formula religiosa.

È sempre nell'intervento di Togliatti che si trova una precisa indicazione sul criterio da seguire per stabilire a *chi* debba essere chiesto di giurare. Si tratta delle posizioni che spiccano in termini di *potere*. E di quelle che spiccano invece per *disponibilità al servizio*. Rientravano a suo avviso nella seconda categoria i militari e i corpi militarizzati, ai quali viene richiesto un impegno che può arrivare «fino al sacrificio della vita», in tempo di pace come in tempo di guerra. Anche Aldo Moro, che pure si dichiarava contrario in linea di principio al giuramento, ne riconosceva la necessità nei casi in cui il vincolo che ne deriva «può avere significato politico, oppure può essere un efficace richiamo alla serietà della funzione che si sta per compiere». Fermo restando che giuramento e importanza della funzione non sono completamente sovrapponibili. Se l'obiettivo è quello di garantire i cittadini da coloro che esercitano il potere – argomenta Mastrojanni – non si vede come possano essere esclusi i professori universitari: un docente di diritto costituzionale, per esempio, ha «tutto il potere per scardinare la consistenza della Repubblica, disponendo delle armi più efficaci per formare coscienze che contrastino con la conformazione anche istituzionale dello Stato». Concetto Marchesi, dichiarando di credere moltissimo alla validità del giuramento «come a una formula sacra che impegna la coscienza di

molti uomini», gli risponde affermando che, da comunista, egli si guarderebbe bene dal proporre l'espulsione di un professore di diritto costituzionale che sostenesse i principi di Dante nel *De monarchia*. I professori universitari «non possono essere considerati funzionari dello Stato. Essi sono uomini di cultura, di scienza, di indagine che possono giungere a conclusioni diversissime» e arrivano alla cattedra «per sola virtù di studio e di intelligenza». A questa considerazione La Pira ne aggiunge una di ordine tecnico: «Il Capo dello Stato, i ministri, i magistrati, la polizia costituiscono l'aspetto esecutivo e giurisdizionale dello Stato. Essi o applicano giurisdizionalmente la legge o l'applicano in via esecutiva, e, quindi, vi è un rapporto tra la legge e questi organi giurisdizionali. Essi ne sono attuatori in tutti i rami, mentre il professore universitario non attua nulla, non ha alcun potere esecutivo o giurisdizionale: egli ha soltanto il potere di dire la verità secondo la sua coscienza».

L'esempio dei professori universitari illumina una difficoltà di carattere più generale, che ci riporta alla questione non solo della *fattibilità*, ma anche della *legittimità* dell'imposizione alla coscienza di un obbligo di questo tipo. In effetti, essi erano stati i primi, con un decreto luogotenenziale del 1945, a essere esonerati dal giuramento (dopo che solo dodici avevano rifiutato di impegnarsi solennemente a «esercitare l'ufficio di insegnante e adempiere a tutti i doveri accademici con proposito di formare cittadini operosi, probi e devoti alla Patria ed al regime fascista»). Tuttavia, ciò non poteva certo significare un esonero dal dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, fissato per loro come per tutti i cittadini, che restavano a loro volta liberi – perché questa è la differenza fra un sistema totalitario e una democrazia – di maturare i propri convincimenti senza dover produrre certificati di un atteggiamento interiore peraltro inverificabile e in un contesto che si voleva incoraggiasse, a partire proprio dalle università, il pluralismo anziché l'omologazione. La libertà della coscienza non può evidentemente valere solo per coloro che hanno il “potere” (e la conseguente responsabilità) di diffondere da una cattedra le loro convinzioni. La distinzione, fissata nell'art. 54, fra la *fedeltà* alla Repubblica e l'*osservanza* della sua Costituzione e delle sue leggi, potrebbe anche essere interpretata come un semplice monito a tenere alta la guardia rispetto al rischio di un ritorno al passato, cioè alla monarchia. E in questo caso avrebbe progressivamente perso, di fatto, la sua importanza. Caricare la fedeltà di un significato più ampio, che sarebbe quello di una convinta adesione ai valori fondamentali che cementano le istituzioni democratiche e ne garantiscono la continuità, trasformarla cioè in fedeltà (interiore) alla Repubblica e alla Costituzione, può apparire una mossa insieme inevitabile e

problematica. Inevitabile, perché una Costituzione *fonda* un ordinamento traducendo in forma giuridica i principi intorno ai quali si raccoglie una comunità politica e invita così a pensare, a condividere la continuità fra questa dimensione etica e quella giuridica. Problematica, perché la distinzione fra le due dimensioni è fatalmente destinata a riproporsi nel momento in cui l'impegno che si sollecita non è solo quello all'osservanza (verificabile) di norme e obblighi giuridicamente "efficaci"⁽⁸⁾.

L'articolo di chiusura della Prima Parte della Costituzione va letto e applicato facendosi carico di questa difficoltà e dunque assumendo che il dovere di fedeltà alla Repubblica non possa contraddire il «fondamentale principio liberale» che la connota. Tale dovere non può consentire «la limitazione della libertà di coscienza soprattutto nella sfera politica – e quindi delle libertà di formazione e di espressione della volontà politica – degli individui, né tanto meno l'obbligo di intima adesione dei cittadini ad una qualsiasi impostazione ideale ed assiologica [...]». Non ci sarebbe spazio, in altri termini, per l'imposizione normativa di una sorta di «religione laica o costituzionale»⁽⁹⁾. Giulio Salerno parla di un dovere di *rispetto giuridico* «rivolto da un lato ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale» e, dall'altro, al complesso delle istituzioni pubbliche «sia nel loro dato esistenziale, che nel loro svolgimento funzionale, in quanto elementi necessari affinché l'ordinamento persegua i fini costituzionalmente prefissati»⁽¹⁰⁾. Tuttavia, egli conclude la sua riflessione sul dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano riconoscendo senz'altro che, nel caso degli appartenenti alle Forze Armate, «la lettura congiunta degli artt. 52 e 54 della Costituzione consente di prefigurare un triplice dovere – di fedeltà, di disciplina e di onore – cui deve riconoscersi un contenuto assai peculiare»⁽¹¹⁾.

Peculiare anche rispetto al dovere di fedeltà *qualificato* che già «grava sui pubblici funzionari» e che non coinvolgerebbe la loro «positiva ed intima convinzione», ma soltanto «l'adozione di comportamenti rispettosi degli ordini dei

(8) In sede penale, in particolare, Stefano Canestrari indica nel *principio di materialità*, per il quale si può essere chiamati a rispondere «unicamente per la commissione di fatti (identici a quelli previsti dalla legge come reati)», la caratteristica di un diritto che è *laico* appunto in quanto non censura «il foro interno della coscienza, le convinzioni personali, l'eventuale atteggiamento di infedeltà all'ordinamento: le scelte individuali, fintanto che non si estrinsecano in un fatto tipico, sono intangibili [...]» (S. Canestrari, *Principi di biodiritto penale*, Bologna, il Mulino, 2023², p. 26).

(9) G.M. Salerno, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 517-518.

(10) Ivi, p. 527. La qualificazione in senso giuridico del rispetto del quale qui si parla è in linea con la conclusione che ciò «non può giustificare l'obbligo imposto in via legislativa di adottare comportamenti attivi o omissivi soltanto in quanto questi ultimi siano direttamente ed esclusivamente collegati all'adesione intima e spirituale a determinati ideali o valori» (ivi, p. 528).

(11) Ivi, p. 519.

superiori ovvero conformi alla dignità dell'incarico ricoperto [...]»⁽¹²⁾. Tornerò fra poco su questo punto. Le Forze armate – riemerge il tema di una sporgenza di *potere*, che si congiunge a quella nella *disponibilità al servizio* – hanno (insieme a quelle di polizia) il monopolio della forza materiale ed è dunque essenziale che chi di esse fa parte sia disposto a difendere la Repubblica «per un'adesione spontanea ed inderogabile ai suoi valori [...]»⁽¹³⁾. Non è un caso – aggiungo – che sia questo il contesto nel quale crescono, anche davanti ai giudici, i conflitti intorno alla limitazione di libertà, come quella di espressione, che sono garantite a tutti i cittadini e alle quali, tuttavia, tale dovere rafforzato può imporre particolari restrizioni. L'art. 54, definendo tre “livelli” di fedeltà alla Repubblica a intensità crescente, sembra esplicitare l'esigenza anche di un progressivo *allineamento* fra motivazione e convinzioni interiori e finalità delle funzioni svolte, a garanzia della fiducia della popolazione nelle istituzioni e della stessa qualità del servizio che questi servitori dello Stato rendono alla comunità.

3. Patriotismo costituzionale e integrità rispetto al ruolo

La Repubblica nata con la Costituzione che Enrico De Nicola firmò il 27 dicembre 1947 è presidio della libertà di ogni singola persona che ne fa parte. A Orazio Condorelli, deputato del Blocco nazionale della libertà, che nella seduta della Costituente del 21 maggio 1947 chiedeva di sostituire alla fedeltà alla Repubblica (semplice forma di «ordinamento politico») quella allo Stato, «concretizzazione storica della stessa idea etica» ed «essenza della nostra realtà morale e storica», Umberto Merlin replicò non solo ribadendo l'ovvio (dopo il referendum del 2 giugno, non si poteva certo chiedere ai cittadini di essere fedeli alla monarchia), ma anche ricordando che «la parola “Repubblica” in latino vuol dire precisamente Stato» e invitando «tutti coloro che eventualmente non avessero ancora aderito alla Repubblica con pieno animo» a servirla «in nome di quei nobili sentimenti in base ai quali anche loro hanno sempre servito lo Stato»⁽¹⁴⁾. Tuttavia, non è semplicemente questione di *nobili sentimenti*. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili

(12) Id. *Art. 54*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Milanofiori Assago (Mi), UTET-Wolters Kluwer Italia Giuridica, 2006, p. 1082. «Non appare dunque accettabile la tesi che imporrebbe l'adesione ai valori ordinali da parte di chi ricopre uffici di nomina politica o con carattere fiduciario»: è sufficiente a contenere i paventati rischi l'«adempimento dell'intera panoplia dei doveri pubblici costituzionalmente fondati anche sull'art. 54, ed indubbiamente riferiti all'attività esteriore degli individui» (*ibidem*).

(13) Id., *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, cit., p. 519.

(14) Il resoconto della seduta è disponibile all'indirizzo: https://documenti.camera.it/_dati/Constituente/Lavori/Assemblea/sed128/sed128.pdf. Consultato il 25 gennaio 2023.

dell'uomo, oltre a richiedere l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2). La Repubblica si assume il compito di rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3). È l'obiettivo di quella garanzia e di questo sviluppo che l'art. 54 chiede di condividere come dovere. In qualche misura, forse, *anche* nel senso di quel dovere morale che, a differenza dell'osservanza delle leggi, non può essere oggetto di coercizione utilizzando gli strumenti propri del diritto. Perché è dal rispetto diffuso di tale dovere e dall'ampiezza di tale adesione che dipende, in ultima analisi, la solidità delle istituzioni democratiche.

Assumendo questa prospettiva, si può senz'altro dire che nell'art. 54 della Costituzione italiana, con il rilievo conferitogli dalla sua collocazione a conclusione della Parte sui diritti e doveri dei cittadini, si riconoscono i due vettori di spinta evidenziati da Axel Honneth nella nozione di patriottismo costituzionale, che non è incompatibile con il diritto al dissenso e, almeno fino a un certo limite (sulla cui definizione, comunque difficile, non posso soffermarmi in questa sede), con altre *fedeltà*. C'è, innanzitutto, l'idea di quella «integrazione affettiva» rispetto alla quale egli riconosce il contributo fondamentale delle riflessioni di Durkheim: i cittadini «sono disposti a cooperare attivamente alla formazione delle opinioni in uno Stato democratico solo a condizione di considerare le sue finalità e i suoi valori come desiderabili, e anzi degni di essere difesi»⁽¹⁵⁾. E c'è la convinzione che i cittadini «possano sentirsi confermati nella loro comune appartenenza politica e, quindi, sentirsi emotivamente legati l'uno all'altro, imparando a intendere le costituzioni delle loro comunità democratiche come stimolo a realizzare sempre meglio, alla luce delle proprie esperienze storiche, i principi morali *universalistici* in esse enunciati»⁽¹⁶⁾. Questa condivisione è il presupposto della disciplina e dell'onore richiesti ai funzionari pubblici, contribuisce a generarne i contenuti e alimenta la vigilanza sul loro rispetto, in una circolarità dall'esito aperto. Non si tratta semplicemente del fatto che il «senso dell'onore» si dice in molti modi e anche i mafiosi – come ricordava Togliatti – hanno il loro. Una popolazione nella quale predomina un atteggiamento lasco rispetto a certi comportamenti (per esempio l'adempimento del proprio dovere come contribuenti) potrebbe essere meno esigente nel giudicare quelli dei suoi rappresentanti. E magari non premiare i più rigorosi e quelli che promettono maggiore severità nel momento del voto.

(15) A. Honneth, *Il diritto della libertà. Lineamenti per un'eticità democratica*, Torino, Codice edizioni, 2015, p. 377.

(16) Ivi, pp. 378-379. Corsivo mio.

Viceversa, l'esempio che viene dall'alto può avere un ruolo importante nel rassicurare, orientare e anche richiamare l'opinione pubblica. Questo, naturalmente, nel caso si tratti di un *buon* esempio. Quelli cattivi approfondiranno la distanza fra chi spicca per potere e chi lo subisce, ma andranno anche ad alimentare la logica autogiustificatoria del "così fan tutti".

Questa è la ragione per la quale, anche ammettendo che l'adempimento dei loro doveri si verifichi nella sfera esteriore delle loro attività e comportamenti, coloro che svolgono funzioni pubbliche sono tenuti almeno a misurarsi con un modello di *integrità* che impone di affrontare il problema dell'allineamento fra coscienza e ruolo. L'etica dell'autenticità si è andata caratterizzando in modo sempre più marcato a partire da un'esigenza di auto-definizione che si compendia nell'idea che occorre guardare dentro se stessi per realizzare pienamente la propria umanità, anche quando ciò può significare aprire un conflitto fra la dinamica dell'auto-determinazione e le regole e le attese che si sono consolidate a garanzia dell'ordine e della stabilità delle relazioni sociali. Questo «spostamento verso di noi del centro di gravità dell'imperativo morale»⁽¹⁷⁾ – lo ripeto – è irreversibile. Ma il fatto che integrità e auto-trasparenza dell'io siano viste in misura crescente «non come mezzi volti a un fine morale definito in maniera indipendente, ma come qualcosa che ha il suo pregio in se stesso»⁽¹⁸⁾, può scavare linee di tensione profonde nell'esperienza e nei processi decisionali di coloro ai quali è appunto affidata la corretta applicazione delle regole sociali e che hanno scelto di vestire i panni, la divisa di un determinato ruolo. Il disallineamento può naturalmente restare celato dietro l'osservanza esteriore di leggi e regolamenti, ma è difficile immaginare che non produca comunque effetti sulla propria attività, anche solo in termini di dedizione e determinazione nel perseguimento delle finalità che dovesse capitare di non condividere.

La questione dell'integrità, per chi svolge funzioni pubbliche così come per le diverse comunità di professionisti, per questo dotate di codici deontologici che modulano i principi etici fondamentali in riferimento ai beni specifici delle diverse pratiche, non si risolve semplicemente in termini di *verità*, di *sincertà* rispetto a se stessi, perché si tratta appunto di essere ed essere percepiti veri, coerenti, credibili rispetto a una professione, a un ruolo. Questa verità, coerenza, credibilità possono suggerire o richiedere un sacrificio della volontà anche quando non si tratterebbe di fare niente di "illegale" e anche quando ci si muove nello spazio della vita "privata": il Codice di deontologia medica del 2014, analogamente a molti altri, «regola anche i comportamenti assunti al di

(17) C. Taylor, *Il disagio della modernità*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 76.

(18) *Ibidem*.

fuori dell'esercizio professionale quando ritenuti rilevanti e incidenti sul decoro della professione» (art. 1). *Questa* integrità, i cui contenuti normativi si collocano fra le leggi di natura coercitiva e la responsabilità strettamente individuale per le proprie scelte nello svolgimento dei propri compiti, si manifesta nella consapevolezza dell'autorità rivestita e dei suoi limiti, in uno stile e in atteggiamenti conseguenti, nell'attenzione costante a evitare situazioni percepite come inappropriate per il "decoro" (l'onore) della professione o senz'altro con esso incompatibili. Da essa dipende in misura essenziale, come ho detto, la *fiducia* dei cittadini.

Un codice di comportamento – ha scritto Bernardo Giorgio Mattarella commentando quello varato nel 1994 da Sabino Cassese per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni – è uno strumento di orientamento e anche di interpretazione delle leggi. In questo senso, esso «è uno strumento di garanzia, perché consente all'interessato di conoscere con maggiore precisione i comportamenti che potrebbero essere considerati illeciti»⁽¹⁹⁾. Un codice è importante a tutela dell'imparzialità dell'amministrazione, ma è proprio preoccupandosi della correttezza dei dipendenti che esso si preoccupa «anche della fiducia dei cittadini nelle amministrazioni [...] Dal punto di vista dell'etica privata, l'immagine esterna può essere del tutto irrilevante, anzi preoccuparsene troppo è spesso considerato un atteggiamento criticabile; dal punto di vista dell'etica pubblica, però, le apparenze sono importanti, perché influiscono sul rapporto tra cittadini e istituzioni e sulla fiducia dei primi nelle seconde»⁽²⁰⁾.

4. Si può rischiare la vita per ciò in cui non si crede?

Le nozioni di disciplina e onore già richiamano una dimensione interiore di appropriazione, impegno e, in caso di fallimento, vergogna. E il costo reputazionale delle proprie mancanze è già, ovviamente, una sanzione. Per evitare quest'ultima, tuttavia, potrebbe essere sufficiente la conformità esteriore, che assume peraltro rilievo decisivo, come ho appena sottolineato, in vista della garanzia della fiducia del pubblico: è impossibile disinteressarsi delle apparenze «in un sistema basato sulla possibilità degli amministratori di fare valere la responsabilità degli amministratori, e in cui l'amministrazione tende a ricevere una legittimazione dalla società»⁽²¹⁾. Ciò può significare, in concreto, che occorre

(19) B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 151.

(20) Ivi, pp. 160-161.

(21) Ivi, p. 161.

«evitare comportamenti che, anche se nel caso specifico possono essere dettati dalle migliori intenzioni, nell'ipotesi normale sono volti a ottenere privilegi indebiti e risultano particolarmente sgradevoli ai cittadini»⁽²²⁾.

Per i soggetti tenuti al giuramento non viene naturalmente meno questo dovere di disciplina e onore come dovere di un comportamento che sia *anche* percepito in linea con le attese legate al ruolo rivestito e ci si potrebbe accontentare di dire che il suo obiettivo è semplicemente quello di assicurare il pubblico, con la forza di una promessa solenne, sul fatto che quelle attese non saranno tradite. Se così fosse, tuttavia, il sé conserverebbe la sua libertà di non identificarsi *sinceramente* con il suo ruolo, con ciò che per obbligo di funzione (o per convenzione) si trova a fare⁽²³⁾. La costituzionalizzazione del giuramento in uno stato democratico sottende probabilmente qualcosa di più: la consapevolezza che, in alcuni casi, la questione dell'integrità rispetto al ruolo si pone con una forza particolare (rispetto agli altri dipendenti pubblici, che pure non la ignorano) come questione *anche* di adesione interiore, per le ragioni già emerse nel dibattito che si svolse nella Costituente.

Il democristiano Fiorentino Sullo, intervenendo nella seduta del 20 maggio 1947 per proporre la soppressione del secondo comma dell'art. 50 del Progetto e la sua fusione con l'art. 51, parla del giuramento come di un «obbligo più grave per chi non è un cittadino qualsiasi». Quest'ultimo «ha un solo dovere, quello di difendere la Repubblica ed obbedirle in quanto cittadino. Il Capo dello Stato, i membri del Governo hanno un doppio dovere, non solo come cittadini, ma anche come strumenti di cui la collettività si serve per l'esercizio delle proprie funzioni». È vero che la fedeltà a una Repubblica nella quale la sovranità appartiene al popolo «non comporta alcun rapporto di subordinazione», perché si tratta di «essere fedeli non ad altro da sé, ma alle stesse istituzioni che ci rappresentano [...]»⁽²⁴⁾. Ma è altrettanto vero, per riprendere le parole di Togliatti, che ci sono alcuni che *spiccano* per potere. Non c'è evidentemente garanzia che giurino ciò in cui davvero credono, ma questo atto funziona – l'ho appena ricordato – come assicurazione offerta

(22) *Ibidem*. Per fare un altro esempio: «Quando l'impiegato rifiuta una prestazione affermando genericamente di avere troppo da fare, il cittadino non può sapere se ciò è vero, e ne riceve un'impressione negativa» (*ibidem*).

(23) Per Adam Seligman è la *ritualizzazione* di una serie di attività, cioè la loro sistematica ripetizione in determinate circostanze, a partire dalle formule di cortesia della vita di tutti i giorni, a garantire la stabilità di un mondo nel quale al sé viene, in modo apparentemente contro-intuitivo, lasciato più *room to wander* rispetto alla situazione nella quale fosse la sincerità (la puntuale conformità degli atti esterni alle convinzioni interiori) a costituire «la matrice dell'ordine sociale» (A. Seligman, *Ritual and sincerity. Certitude and the other*, in «Philosophy & Social Criticism», 36, n. 1, 2010, p. 13).

(24) G.M. Salerno, *Art. 54*, cit., p. 1080.

appunto pubblicamente sui fini del potere e sulle modalità del suo esercizio in uno stato democratico e come dichiarazione pubblica di impegno personale. La distinzione fra “democrazie aperte” e “democrazie che si difendono” è basata su una diversa interpretazione della fedeltà. Le prime non proibiscono «il dissenso ed il pensiero contrario ai valori fondanti dell’ordinamento» e intendono la fedeltà come semplice rigore nell’osservanza delle leggi. Per le democrazie che si difendono, invece, la fedeltà significa *adesione* a questi valori e implica, per esempio, «il divieto di partiti che si oppongono ai valori fondamentali del regime e la privazione di alcuni diritti politici, così come la limitazione di una parte delle libertà civili, ai cittadini che propugnano idee sovversive»⁽²⁵⁾. Il giuramento di coloro che spiccano per potere in una democrazia aperta rinvia alla consapevolezza che questa apertura non è automaticamente assicurata per sempre e deve essere *difesa*, nelle circostanze straordinarie come nella vita di tutti i giorni. Il giuramento, però, ricorda allo stesso tempo a coloro che lo pronunciano, certo nel segreto della loro coscienza, che è difficile difendere ciò in cui non si crede e che comunque, poiché questo è il ruolo che assumono, essi dovranno rinunciare a un esercizio della libertà che si ponga in contrasto con i valori sui quali una democrazia aperta si fonda e che vengono da essa garantiti e protetti.

Il significato di *questo* giuramento è, con tutta evidenza, antitetico a quello del giuramento che, nella *Critica della ragione dialettica* di Sartre, salva il gruppo rivoluzionario dalla sua dissoluzione, una volta che la Bastiglia è stata presa. Qui il Terrore è in agguato, perché gli individui si vincolano a un *essere comune* che diventa una «ipoteca irreversibile della temporalizzazione pratica», consacrando il diritto del Potere alla sua permanenza⁽²⁶⁾. Il giuramento dell’art. 54 della Costituzione serve a rimarcare la funzione del potere al servizio dei cittadini e della loro libertà. Per quanto riguarda specificamente le Forze armate, rimangono preziose le riflessioni sulla disciplina militare di Vittorio Bachelet, a pochi anni dalla conclusione della guerra e dall’approvazione della Costituzione. «Le forze armate – scriveva questo mite giurista che venne assassinato nel 1980 dalle Brigate Rosse all’ingresso della sua Facoltà –, nella loro organizzazione e nella loro attività, costituiscono probabilmente il punto più significativo in cui il principio dell’autorità e della “forza” si incontrano con le regole di una convivenza fondata sul diritto a garanzia della libertà dei cittadini»⁽²⁷⁾. Anche nell’*organizzazione* delle Forze armate, dunque, deve essere ricercato un punto di

(25) *Ibidem*.

(26) J.-P. Sartre, *Critica della ragione dialettica. I: Teoria degli insiemi pratici*, Libro secondo, Milano, Il Saggiatore, 1963, pp. 96-97 e 265.

(27) V. Bachelet, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 1.

equilibrio fra autorità e libertà coerente con i valori della Costituzione e i principi generali dell'ordinamento. È il tema delle particolari limitazioni connesse alla vita militare, nella quale «l'obbligazione di servire non si limita ad attività determinate, e neppure alla prestazione esclusiva e permanente della propria attività professionale (come avviene nel più penetrante dei rapporti di servizio civile, che è quello che lega all'amministrazione i pubblici impiegati); ma si estende invece ad una dedizione potenzialmente totale della propria attività e della propria libertà e persino della propria vita»⁽²⁸⁾. È la peculiarità di questa vera e propria *regola* di vita, che richiama per Bachelet quella degli ordini religiosi, a giustificare l'ampiezza e lo spessore dei doveri che vengono indicati, la richiesta di precisi comportamenti «e persino la calda e suasiva raccomandazione morale di atteggiamenti interiori»⁽²⁹⁾.

La vita militare non è più quella di sessant'anni fa e non solo per la fine della coscrizione obbligatoria, anche se la questione delle particolari limitazioni a essa connesse non può essere e non potrà probabilmente mai essere considerata risolta una volta per tutte. Resta, nitida, l'indicazione del modo in cui interpretare l'ultimo comma dell'art. 52. Informare l'ordinamento delle Forze armate allo *spirito* democratico della Repubblica non significa adottare il *metodo* della democrazia ed eleggere a maggioranza gli ufficiali. Il costituente, tuttavia, ha voluto che non ci fossero equivoci sul riconoscimento della democrazia come sistema politico sul quale si fonda lo stato italiano: «Non si tratta evidentemente di un ossequio formale che sostituisca l'antica fedeltà personale al sovrano: si tratta invece anche qui dell'esplicita riaffermazione del principio della piena soggezione dell'ordinamento militare all'ordinamento statuale», soggezione che include quella «ai valori fondamentali umani e civili della Repubblica, nei quali solo – e non in opposizione ad essi – possono fondarsi i più alti valori del sacrificio e dell'onore militare»⁽³⁰⁾.

Bachelet sottolinea come sia una funzione particolarissima quella svolta da coloro che, per adempiere il loro dovere, sono tenuti a mettere in conto il rischio della loro stessa vita. Non si può immaginare di spiccare per disponibilità al servizio in modo più netto di questo. È il rischio che accettano di correre gli uomini e le donne delle Forze armate, così come delle Forze di polizia. Ed è difficile immaginare che si possa essere fedeli *fino a questo punto* senza un allineamento e un'adesione sinceri ai principi e ai valori rappresentati dall'uniforme che si indossa. Conta, insomma, non solo quello che si fa e si vede, ma anche

(28) Ivi, p. 13.

(29) Ivi, pp. 75-76.

(30) Ivi, pp. 324 e 326.

quello che si *vuole* essere. Può forse essere questa la spiegazione anche di una norma come quella contenuta nella Direttiva sulla regolamentazione dei tatuaggi dello Stato Maggiore dell'Esercito, datata 26 luglio 2012, con la quale venivano proibiti i tatuaggi *visibili* nel caso di utilizzo di determinate uniformi, ma anche quelli, *su qualsiasi parte del corpo*, «che abbiano contenuti osceni, con riferimenti sessuali, razzisti, di discriminazione religiosa o che comunque possano portare discredito alle Istituzioni della Repubblica Italiana ed alle Forze Armate». Non è sufficiente che il disallineamento interiore dai principi e dai valori della Repubblica rimanga nascosto. Forse non solo per la preoccupazione che, alla fine, quella svastica o quel motto razzista qualcuno possa comunque vederli.

5. Una libera adesione ai valori della democrazia

«Il dovere – ha scritto giustamente Maurizio Viroli – è libertà» e non una sua restrizione: «Sentire un dovere vuol dire che la nostra coscienza ci comanda di agire in un determinato modo. Il dovere in senso proprio è dunque un comando che ci diamo da soli. Obbedire a un dovere significa dunque obbedire soltanto a noi stessi, non a un'altra persona, non alla società e nemmeno allo Stato. Il dovere è diverso dall'obbligo. Il primo è un comando della coscienza; il secondo è il comando di un'autorità esterna [...] Proprio perché è esperienza puramente interiore, il dovere è una forma di libertà che nessuna forza umana può toglierci»⁽³¹⁾. C'è bisogno di questa esperienza interiore di libertà per servire bene la Repubblica e, soprattutto, per avere la forza necessaria «per assolvere compiti che comportano fatiche, delusioni e pericoli». Sarà difficile, soprattutto pensando ai pericoli, trovare questa forza *morale* in semplici burocrati o ottimi cortigiani⁽³²⁾. Il senso del dovere che si radica in questa interiorità e in questa forza guarda ai principi e non solo alle regole, nella prospettiva efficacemente riassunta da Gustavo Zagrebelsky. Alle regole si *obbedisce*, ai principi si *aderisce* e per questo è importante comprendere «il mondo di valori, le grandi opzioni di civiltà di cui sono parti, alle quali le parole non fanno che una semplice allusione». I principi ci danno «criteri per *prendere posizione* di fronte a situazioni a *priori* indeterminate» ed essi acquistano un concreto significato operativo solo «facendoli “reagire” con qualche caso particolare».

(31) M. Viroli, *Etica del servizio ed etica del comando*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 9-10.

(32) Cfr. *ivi*, pp. 14-15. Alimentano questa forza, per Viroli, passioni come il senso dell'onore, che corrisponde al «valore che abbiamo ai nostri occhi se assolviamo i nostri doveri», lo sdegno «che proviamo di fronte all'ingiustizia» e che può essere definito «l'ira dei buoni», la carità intesa come «sofferenza che proviamo nei confronti di chi subisce ingiustizia» ed è «il fondamento dell'amore della patria nel suo significato più nobile» (*ivi*, pp. 19-22).

Torniamo così al valore della libertà, indispensabile per dare vita ai principi nell'esistenza degli individui e di una comunità politica: «solo le regole possono essere osservate e applicate meccanicamente e passivamente»⁽³³⁾. Nella solennità del giuramento, intorno alla quale si raccoglie simbolicamente una comunità di fedeltà qualificata alla Repubblica, di responsabilità e, per alcuni, di rischio si rinnova questa consapevolezza.

Nella tormentata storia del giuramento nell'Italia repubblicana la “depersonalizzazione” del destinatario di questa libera scelta di fedeltà e la conseguente centratura sui valori e il bene della comunità sono evidenti. Nella legge 23 dicembre 1946, n. 478, destinata a essere applicata «fino a quando non venga diversamente stabilito in dipendenza della nuova Costituzione» (art. 1), era ancora ben visibile l'eredità dell'idea della fedeltà al sovrano, che diventa il Capo della Repubblica. Con l'impegno a questa duplice fedeltà (appunto alla Repubblica e al suo Capo) e alla leale osservanza delle leggi dello Stato iniziano tutte le formule stabilite per i diversi soggetti presi in considerazione, che si differenziano poi in relazione alle funzioni svolte. Si prevedeva così che gli appartenenti alle Forze armate (citati per primi) giurassero di adempiere tutti i doveri del loro stato «al solo scopo del bene della Patria» (art. 2), mentre per i dipendenti civili dello Stato e degli Enti locali l'adempimento veniva richiesto, esplicitando l'obbligo dello scrupoloso rispetto del segreto d'ufficio, «nell'interesse dell'Amministrazione e per il pubblico bene» (art. 3). Il «pubblico interesse» e il «pubblico bene» sono l'unico intento e il solo scopo indicati rispettivamente per le persone estranee all'Amministrazione investite occasionalmente di pubbliche funzioni e per i sindaci dei comuni e i presidenti delle deputazioni provinciali. Solo la formula prevista per magistrati, avvocati e procuratori dello Stato e notai si limitava a un generico riferimento ai «doveri inerenti al mio ufficio», mentre fedeltà alla Repubblica e al suo Capo e leale osservanza delle leggi era tutto ciò che veniva chiesto a coloro ai quali fosse stata concessa la cittadinanza italiana. Ed è proprio il *pubblico bene*, insieme all'interesse dell'Amministrazione, che verrà indicato nell'art. 11 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3 nella formula del giuramento che è stato previsto per tutti gli impiegati civili dello Stato fino all'abrogazione di questo articolo con il DPR 19 aprile 2001, n. 253: «Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene». Fedeltà alla Repubblica, leale osservanza della Costituzione e delle leggi. L'art. 54 non cita il Capo dello Stato.

(33) G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, p. 149.

L'obbligo rimane per alcune categorie, comprese le Forze di polizia. Per i militari (e dunque per i Carabinieri) la formula non è quella prevista nel DPR del 1957, ma quella indicata nel DPR 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare), art. 575: «Giuro di essere fedele alla Repubblica Italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere con disciplina e onore tutti i doveri del mio stato per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni»⁽³⁴⁾. Queste ultime sono il fondamento del pubblico bene, la cui difesa è per tutte le Forze di polizia difesa delle libere istituzioni. Una difesa che naturalmente non poggia solo sulla forza. E si può sottolineare come fra tutti i militari, ugualmente tenuti a «improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la convivenza civile», sia proprio ai Carabinieri che il TUOM impone «ulteriori doveri», che riguardano il mantenimento di una «condotta decorosa anche nella vita privata», l'attenzione nel coltivare amicizie, la cortesia dovuta a ogni cittadino, oltre alla serenità e armonia dei reparti e al perfetto e costante buon accordo con gli altri militari (art. 732)⁽³⁵⁾. Questa speciale responsabilità ha radici profonde nella tradizione dell'Arma. Basti pensare al *Galateo* di Gian Carlo Grossardi, che si apriva proprio sottolineando la convergenza dello spiccare per disponibilità al servizio e per potere: «Se tutti abbisognano di modi civili ed urbani onde vivere convenientemente nel mondo, maggiore è questo bisogno in chi, per la specialità della sua condizione, deve continuamente trovarsi a contatto col pubblico, contro del quale pel suo ufficio è costretto agire in senso di coercizione»⁽³⁶⁾. Uno stile di comportamento adeguato fa parte della disciplina (non solo militare). L'immagine dell'Istituzione che si rappresenta deve essere sentita e difesa (anche con un giusto esercizio della critica, nelle sedi e nei modi opportuni) nel senso di un onore di appartenenza nel quale si intrecciano il rispetto che si ha e si chiede per se stessi e quello, testimoniato in prima persona, per la propria funzione, il proprio ruolo.

Questa responsabilità si esercita per conto di tutti ed è un pezzo importante del pubblico bene. Il giuramento trasforma questo dato di fatto in un impegno personale, a partire da quello del Capo dello Stato, che nell'asciutta semplicità della sua formula («Giuro di essere fedele alla Repubblica e di

(34) Questa formula era stata introdotta con la legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla Disciplina Militare), art. 2.

(35) Si contrappone a questo elenco quello dei comportamenti che costituiscono «grave mancanza disciplinare»: la negligenza e il ritardo ingiustificato nell'assolvimento dei doveri connessi con le speciali attribuzioni disimpegnate dai militari dell'Arma; il ricorso allo scritto anonimo; l'uso smodato di sostanze alcoliche o, comunque, di sostanze stupefacenti; il non onorare i debiti o il contrarli con persone moralmente o penalmente controindicate.

(36) G.C. Grossardi, *Galateo del Carabiniere*, Torino, Tipografia Editrice G. Candeletti, 1879³, p. 1.

osservarne lealmente la Costituzione») li raccoglie tutti⁽³⁷⁾. Non è un caso che proprio questa sia la motivazione delle proposte avanzate negli ultimi anni per tornare ad ampliare il numero delle categorie di soggetti che svolgono funzioni pubbliche tenute al giuramento. L'articolo 21 del disegno di legge n. 3209 presentato alla Camera dei Deputati nella XVI legislatura dal Ministro Brunetta prevedeva il ritorno al giuramento dei dipendenti pubblici e la relazione introduttiva giustificava così questa scelta: «Al riguardo, giova evidenziare che la difesa di atti simbolici, come il giuramento, serve a rafforzare la coscienza civile del Paese e a valorizzare la figura del dipendente pubblico [...]». Il disegno di legge n. 1122 presentato al Senato dalla Ministra per la Pubblica Amministrazione Bongiorno il 5 marzo 2019 prevedeva di «rafforzare lo spirito di servizio dei dipendenti pubblici nello svolgimento delle relative funzioni anche estendendo l'obbligo del giuramento» (art. 2, lettera g). L'Arma dei Carabinieri ha più di duecento anni di storia. Le formule del giuramento che si sono via via succedute in questo lungo periodo di tempo illuminano la profondità delle trasformazioni della coscienza civile che è l'interfaccia delle istituzioni e, conseguentemente, del ruolo di chi si pone al servizio di queste ultime. I primi Carabinieri giurarono fedeltà a Dio e alla Maestà del Re, pronti al sacrificio anche dei propri beni e della propria vita per la difesa della sua Real Persona «e pel sostegno della sua Corona e della piena sua autorità sovrana, anche contro i suoi sudditi, che tentassero di sovvertire l'ordine del Governo». Con lo Statuto albertino cadde la fedeltà a Dio, ma naturalmente non quella al sovrano, peraltro caratteristica specifica dell'Arma, «col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria»⁽³⁸⁾. È la formula che, quasi immutata, si ritrova nel Regolamento di disciplina militare del 1929. Con la nascita della Repubblica, vennero poi la formula del 1946 e quella attuale.

La fedeltà alla Repubblica delle Forze di polizia, che chiamiamo anche Forze dell'ordine, si misura sull'interpretazione di quest'ultimo termine. Difendere e proteggere la sicurezza di tutti significa oggi guardare alla pluralità delle dimensioni dalle quali essa dipende, che nel caso dei Carabinieri si riflette nella ricchezza delle loro "specialità". Difendere e proteggere l'ordine pubblico

(37) È indicato in Costituzione l'obbligo del giuramento anche per il Presidente del Consiglio e i ministri (art. 93) e per i giudici della Corte costituzionale (art. 135). Il secondo venne introdotto in modo esplicito con la legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2. Originariamente, l'articolo prevedeva per i giudici un mandato di dodici anni. Il testo in vigore fissa una durata di nove anni, «decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento». I giudici giurano di esercitare le loro funzioni «nell'interesse supremo della Nazione». Nel giuramento del Presidente del Consiglio e dei ministri si utilizza invece l'espressione «interesse esclusivo».

(38) Cfr. <https://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/g/giuramento>. Consultato il 2 febbraio 2023.

significa intenderlo secondo la sua definizione di «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale», insieme «alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni»⁽³⁹⁾. Beni giuridici che sono fondamentali perché densi di principi e valori. Interessi pubblici che sono primari perché da essi dipende la serenità della vita dei cittadini. Giurando fedeltà alla Repubblica gli uomini e le donne delle Forze dell'ordine accettano un ruolo che corrisponde alla “divisa” di una particolare responsabilità, vicino alle persone della cui sicurezza si fanno carico. E accettano di farlo in prima persona, trasformando *liberamente* quei principi e valori in dovere da attuare nella concretezza dell'esperienza che si troveranno a vivere e nella comunità di servitori dello Stato nella quale hanno scelto di entrare⁽⁴⁰⁾.



(39) D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112, art. 159, comma 2.

(40) Cfr. *Etica del Carabiniere*, Roma, Ente editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 2017, p. 155.

DOTTRINA



Dottore
Maurizio Cardea^(a)



Sottotenente
Alessandro Caruso^(b)



Sottotenente
Claudia Cangiano^(c)



Sottotenente
Nikla Martellotta^(d)



Maresciallo Maggiore
Nicola Di Benedetto^(e)

L'espansione violenta di un'organizzazione mafiosa *La società foggiana*^(*)

Il lavoro tratta di un'organizzazione di stampo mafioso caratterizzata da una spropositata violenza che l'opinione pubblica non conosce, ma che lo Stato da tempo contrasta con efficacia, come dimostrato dalle sentenze che hanno stabilito la qualificazione di mafia rivolta alla cosiddetta “società foggiana”.

(a) Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Potenza.

(b,c,d,e) Frequentatori del 4° corso applicativo biennale.

(*) Divisione dell'opera per autori: Sottotenente Nikla Martellotta paragrafo 1; Maresciallo Maggiore Nicola Di Benedetto paragrafo 2; Sottotenente Claudia Cangiano paragrafo 3; Sottotenente Alessandro Caruso paragrafo 4; Dottore Maurizio Cardea paragrafo 5.

Le nuove mafie sorgono in territori proprio come quello in questione; fenomeni di indubbia matrice mafiosa avvengono in Basilicata e altrove in Italia; da qui la consapevolezza di mantenere alta l'attenzione delle strutture statali preposte alla prevenzione dei fenomeni mafiosi. Nel breve contributo si tratteggiano, partendo dalle origini e dal suo sviluppo, integrato dalle valutazioni giuridiche conseguenti alle sentenze che hanno stabilito che trattasi di mafia, i numerosi reati che caratterizzano le attività illecite tipiche della mafia foggiana evidenziando l'attuale efficacia delle misure di prevenzione patrimoniali della legge 646/82.

The article deals with a Mafia-type organisation characterised by a disproportionate violence that the public opinion does not know; on the other hand, the State has long been investigating and contrasting with success. The results can be read in the judgements establishing that the so-called "Società Foggiana" can be considered qualified as a Mafia organisation.

The new mafias move in areas such as Basilicata and in other parts of Italy; many phenomena in those areas can be considered based on undoubted mafia origin. In this regard, there is a need to be aware of the risk the State Institutions in charge of preventing the mafia phenomena. This brief article outlines the origins and development of this type of mafia, supplemented by the legal evaluations resulting from the judgements confirming the nature of mafia organisation, going through the numerous crimes tracing the typical illegal activities of the Foggia mafia highlighting the relevant effectiveness of the preventive measures of the law 646/82.

SOMMARIO: 1. Contesto storico. - 2. Percorso giurisprudenziale del riconoscimento della "società foggiana". - 3. Principali attività illecite. - 4. L'aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati. Quarant'anni della legge Rognoni-La Torre. - 5. Conclusioni.

1. Contesto storico

1.1 L'escalation criminale: da Cutolo ai giorni nostri

La "società foggiana" è una consorteria criminale che, grazie a indifferenza e omertà, ha sfidato e continua a sfidare lo Stato al pari delle tradizionali organizzazioni mafiose "cosa nostra", "camorra" e "ndrangheta", frantumando quel concetto di "sicurezza pubblica", anche in territori lontani dal Tavoliere delle Puglie. Una vera e propria organizzazione mafiosa, la cui natura è stata riconosciuta sul piano giudiziario da numerose sentenze passate in giudicato, a partire dalla "Panunzio" del 1994, al processo "Day Before" del 1996, al processo "Double Edge" del 2004, sino alle complesse inchieste dei giorni nostri⁽¹⁾.

(1) Processo "Araba Fenice" del 2005 con sentenza n. 308/05 RG; processo "Cronos" del 2009 con sentenza n. 791/09 RG; processo "Corona", proc. n. 6052/05 RGNR DDA.

Con la sentenza “Panunzio”, la Corte di Assise di Foggia delineava l'esistenza di una struttura associativa con carattere mafioso, denominata “Società”, suddivisa in batterie aventi potenti forme di controllo del territorio della Capitanata, capacità di penetrazione in apparati istituzionali e capacità di previsione di eventuali rischi derivanti dall'infedeltà di taluni soggetti. *“Una mafia molto strutturata e compatta capace di fare rete e di creare interconnessioni oltre che con le mafie storiche, campane e calabresi anche con quelle trans-adriatiche, non disdegnano l'adozione di efferati programmi di espansione territoriale extraregionale”*⁽²⁾; una criminalità, dunque, con origini riconosciute in punto di diritto verso la metà degli anni novanta ma saldamente ancorate alle famigerate associazioni mafiose, con uno sguardo proiettato al futuro.

Origini che storicamente risalgono agli inizi degli anni Ottanta, quando Raffaele Cutolo, il boss di Ottaviano soprannominato “O' Professore”, al fine di estendere i confini della Camorra, decise di esportare la Nuova camorra organizzata in Puglia (Nco). Alla luce di questo, da latitante, presenziò un summit presso l'Hotel Florio, lungo la statale 16 tra Foggia e San Severo, ove affiliando una quarantina di criminali⁽³⁾ tra i più talentuosi delinquenti pugliesi e conferendo loro i gradi, sia ai liberi che in carcere, ridefinì gli assetti del potere, dando vita alla criminalità organizzata foggiana. *“Una sorta di colonizzazione da parte dei gruppi mafiosi operanti nelle regioni del Mezzogiorno”*, così viene definita la situazione degli anni Ottanta nella relazione del 1993 presentata dal ministero dell'Interno sullo sviluppo della criminalità in Puglia, evidenziando una vera e propria importazione di modelli culturali.

“Mi risulta che i camorristi pugliesi erano organizzati in una associazione denominata Nuova camorra pugliese, o qualcosa del genere, affiliata alla nostra.

I suoi capi erano:

- > per Bari Fusco Alessandro;*
- > per Foggia Iannelli Pino e Cappellari Cosimo;*
- > per Lecce Bruno e Remo De Matteis;*
- > per Taranto Gaetano Belfio.*

I proventi ricavati dalle varie imprese criminose compiute in Puglia da questa organizzazione venivano divisi con la Nuova camorra organizzata e materialmente riscossi da Casillo Vincenzo”, racconta il “pentito” Pasquale D'Amico⁽⁴⁾.

(2) P. 174 della *I Relazione semestrale della Dia al Parlamento*, anno 2021.

(3) P. 204 del *“Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata, presentato nel 1992, dal Ministro dell'Interno Mancino”*.

(4) Il “pentito” Pasquale D'Amico, è uno dei pentiti più noti della Nuova Camorra Organizzata di Cutolo, condannato dal 1979 per l'appartenenza al citato sodalizio criminale ma anche per alcuni omicidi avvenuti nelle carceri italiane.

Fino alla metà degli anni Ottanta la guerra di camorra ha causato molti morti dopodiché venne sconfitta, uscendone molto indebolita. Cutolo imponeva una tassa del quaranta per cento sul ricavato di tutte le attività illecite, una sorta di tassa da pagare alla Camorra che rimarcava l'assoggettamento della malavita pugliese a quella campana. Le faide s'inasprirono poiché le organizzazioni pugliesi erano insofferenti al controllo della malavita campana ed iniziarono progressivamente a svincolarsi, fino a quando guadagnarono la loro autonomia entrando a far parte di un altro gruppo criminale, sorto al contempo più a sud, nel territorio tranese. Fu nel carcere locale che Giuseppe Rogoli, personaggio di spicco della criminalità pugliese, collegato alla famiglia calabrese di Umberto Bellocco (*padre della Sacra Corona Unita, colui che diede le regole*⁽⁵⁾) chiese il permesso ai suoi *capibastone* di reclutare criminali pugliesi per creare una sorta di confederazione regionale, quale rappresentazione della 'ndrangheta, dotandosi di un suo Statuto e di proprie regole. Ebbe origine così la Sacra Corona Unita (SCU), con una struttura organizzativa ben delineata nel 1984, a seguito del sequestro dello "*Statuto della Sacra Corona Unita*"⁽⁶⁾, da parte del giudice istruttore Maritati. Nel progetto di Rogoli, con la creazione della SCU, il territorio pugliese sarebbe stato suddiviso su base provinciale, facendo diventare la provincia di Foggia una "costola" della nuova associazione mafiosa. Un progetto che fallì in quanto i foggiani entrarono presto in contrasto con il resto del cartello, agendo in autonomia sotto la sigla di "società foggiana". Lo stesso anno, nel mese di maggio, in contrapposizione alla SCU, nacque la Nuova Famiglia Salentina, con un proprio Codice detto "S" ed un proprio motto "il Salento ai salentini". Di seguito, quest'ultima si fonda con la SCU, dando vita alla Nuova Sacra Corona Unita⁽⁷⁾.

Nel 1983, a seguito dell'omicidio di Giuseppe Ciliberti, il crimine foggiano risultava monopolizzato da due gruppi, tra loro in guerra per la necessità di assicurarsi la gestione del mercato degli stupefacenti:

- il primo gruppo Agnelli, Moretti, Rizzi (quest'ultimo definito il "*Papa di Foggia*" da Salvatore Annacondia);
- il secondo gruppo, legato alla Camorra, con i Laviano, Manco.

(5) Nel corso dell'audizione della 30 luglio 1993 dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta, Salvatore Annacondia dichiara "*Il padre della Sacra Corona era Umberto Bellocco, grande ndranghetista che diede le regole alla Sacra Corona Unita*".

(6) Statuto che riportava le norme fondamentali di appartenenza all'associazione, ribadendo l'importanza del giuramento e di valori quali onestà e rispetto.

(7) P. 207 del "*Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata, presentato nel 1992, dal Ministro dell'Interno Mancino*".

Tra il 1986 e il 1989, i Laviano vennero letteralmente sterminati⁽⁸⁾; l'epilogo fu segnato dalla strage del Bacardi. Era il 1° maggio 1986. Quel giorno i sicari fecero irruzione nel circolo Bacardi e a colpi di kalashnikov, uccisero quattro persone del gruppo Laviano⁽⁹⁾.

Una strage di mafia, rubricata dalla Cassazione a quadruplice omicidio, anche ricordata come “la notte della Strage del Bacardi”, dal nome del circolo privato ubicato a Foggia in piazza Mercato. Nel gennaio 1989, con il rapimento e l'uccisione di Giuseppe Laviano, secondo le rivelazioni di diversi collaboratori avente come mandante Rocco Moretti (*capo storico della società foggiana, detto “il porco”*), si giunge ad una ulteriore svolta nella guerra di mafia e all'ascesa al vertice della malavita organizzata di Rocco Moretti, che seppure detenuto, continuava a dirigere le operazioni del clan. A differenza delle mafie tradizionali, la criminalità organizzata foggiana, fino al 9 agosto 2017, giorno della strage di San Marco in Lamis, è stata poco raccontata. Solo a seguito di questo evento, il Comitato nazionale per l'ordine e sicurezza pubblica si riunì decretando l'emergenza nazionale e definendo per la prima volta “Quarta Mafia” il fenomeno criminale.

1.2 Le ramificazioni sul territorio

Nel corso dell'audizione del 30 luglio 1993, il mafioso e collaboratore di giustizia Salvatore Annacondia, sosteneva che “*La malavita pugliese è abbastanza pericolosa e molto più avanzata delle altre perché ha assorbito tutte le mentalità, sia della mafia siciliana, sia della 'ndrangheta calabrese, sia infine della camorra campana*”⁽¹⁰⁾. “*Una criminalità che unisce alla tradizione del familismo mafioso di N'ndrangheta e Camorra la modernità, rappresentata dalla vocazione agli affari e all'infiltrazione nel tessuto economico-sociale*”⁽¹¹⁾.

Dunque, una mafia storica e senza confini che indirizzandosi principalmente all'infiltrazione economico-finanziaria, ha ricongiunto “consuetudini”, “localismo” e “globalizzazione”, radicandosi sul territorio nazionale e internazionale.

(8) A p. 103 la sentenza Panunzio cita: “*L'organizzazione foggiana facente capo a Rizzi, Agnelli e, dopo l'uccisione di costui a Moretti è quella che è uscita vincente nella guerra che l'aveva vista opposto al clan Laviano-Manco e si chiude con l'omicidio del Bacardi*”.

(9) Giovanni Rollo, Pietro Piserchia, Pompeo Rosario Corvino e Antonietta Cassanelli amante di Gennaro Manco, sfuggito alla strage pur essendo il vero obiettivo.

(10) P. 5 - Dichiarazione del collaboratore di giustizia Salvatore Annacondia dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e associazioni criminali - seduta di venerdì 30 luglio 1993.

(11) *Relazione semestrale della Dia al Parlamento*, pubblicata il 13 febbraio 2019.

Oggi, continua ad imporsi nel mercato criminale delle estorsioni, del narcotraffico e del riciclaggio, con importanti giri di affari sia con le cosche tradizionali che estere, preservando l'indiscussa solidarietà tra gli affiliati. Una struttura satellitare rispetto alla tradizionale idea di organizzazione mafiosa, in cui il vincolo di sangue e il vincolo di mafia sono spesso due facce della stessa medaglia.

Le risultanze investigative dell'inchiesta "*Corona*" del 2005, ma anche più recentemente le operazioni "*Decima Azione*" e "*Decima-Bis*" eseguite rispettivamente nell'anno 2018 e 2020, confermano l'esistenza di una "cassa comune" ove confluiscono i proventi illeciti dell'organizzazione, utilizzati per il pagamento degli stipendi agli affiliati e per l'assistenza agli associati detenuti.

Il forte vincolo di assoggettamento degli affiliati, anche interno; "*non parlare, non dire niente né ai poliziotti né poi al giudice, perché se no la mafia ci uccide*", conversazione eloquente avvenuta, al momento dell'arresto, nella cella di sicurezza della Questura di Foggia, tra Piserchia e Conticelli (entrambi accusati di favoreggiamento aggravato alla mafiosità del clan Sinesi) allorquando Piserchia raccomanda al Conticelli di tacere.

"*Tutti dotati di margini di autonomia decisionale e operativa, ma facenti capo a un nucleo direttivo costituito dalle figure di vertice delle singole batterie*" secondo l'analisi semestrale della DIA.

Le "batterie", pur avendo radici comuni, lavorano ciascuno in una porzione di territorio e convivono, si alleano, talvolta cooperano spartendosi in sintonia i relativi territori di pertinenza. S'infiltrano in Molise (*soprattutto in basso Molise, a Termoli e Campomarino*) Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, Lazio, Basilicata, territori con molteplici esponenti di soggetti in espiazione di pene alternative e misure restrittive. Mantengono contatti con le mafie albanesi per il traffico di stupefacenti e con le mafie nigeriane per la prostituzione e il caporalato; altresì contatti con le principali organizzazioni mafiose Cosa Nostra, 'ndrangheta e camorra. Rilevanti sono i rapporti con i Casalesi per il traffico e l'interramento di rifiuti pericolosi. Mentre per Cosa Nostra il *curriculum* criminale è lo strumento di promozione, con la criminalità foggiana, si assiste ad un massiccio reclutamento di giovani e minorenni desiderosi di conquistare una propria identità e indipendenza economica ma soprattutto l'ammirazione e il rispetto da parte degli altri affiliati⁽¹²⁾.

La DIA, nella relazione del 2020, individua tre articolazioni principali:

➤ la "società foggiana";

(12) Le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Donato Caiafa detto "*Giacchetta*" (collaboratore dal dicembre del 1994) confermano la continua e frenetica attività di affiliazione sia all'esterno che all'interno del carcere di Foggia.

- la mafia garganica;
- la malavita cerignolana.

La “società foggiana”, agisce nella zona del capoluogo di provincia, con le “batterie”:

- Moretti-Pellegrino-Lanza;
- Sinesi-Francavilla;
- Trisciuoglio-Prencipe-Tolonese.

Viene riconosciuta per la prima volta in sede giudiziaria nel 1994 con la sentenza “Panunzio”. *“La mafia della Capitanata, come cosa nostra, ‘ndrangbeta e camorra, si è infiltrata anche oltre la sua regione d’origine, contaminando realtà economiche in precedenza sane. Da sempre il centro delle attività della società foggiana sono le estorsioni, le batterie foggiane sono attive in tutte le attività criminali ma l’estorsione è il cosiddetto “core business”, l’attività principale”*, afferma Antonio Laronga, procuratore aggiunto di Foggia. Le estorsioni sono la sua “specialità” ma in tale articolazione rientra anche il gruppo di San Severo, con un ruolo determinante nel traffico degli stupefacenti grazie ai rapporti con altri gruppi della provincia e con la camorra, la ‘ndrangbeta e la criminalità albanese.

La zona di Vieste invece è presidiata dalla *mafia garganica* anche detta “mafia dei montanari” passati dall’abigeato al traffico di droga. Alla fine degli anni Settanta considerata come semplice faida pastorale, di seguito, nel 2006, riconosciuta con la sentenza “*Iscaro-Saburo*”, come sodalizio criminale dal carattere mafioso. Negli ultimi anni, la storia dei montanari è stata segnata dall’aggressività delle “faide”, tra le più famose quella ambientata a Sannicandro Garganico, dove a partire dal 1981, si contano decine di morti tra le famiglie Tarantino e Ciavarella.

Ultima e non meno importante la *malavita cerignolana*, specializzata nei furti di auto e nelle rapine ai furgoni portavalori, in Italia e all’estero. Viene considerata la mafia più ricca, capace di diversificare gli affari tra droga, armi, riciclaggio, furti e assalti ai blindati, ma anche la meno colpita da inchieste giudiziarie negli ultimi vent’anni. Per questa articolazione, la sentenza più nota è quella del 1997 relativa al processo “Cartagine”, con ben quindici ergastoli.

2. Percorso giurisprudenziale del riconoscimento della “società foggiana”

Fenomeno giuridico, culturale e sociologico quello della “società foggiana”, che si configura sempre più come realtà pervasiva ma, al tempo stesso, silenziosa negazione del diritto dei consociati a vedersi garantito un materiale senso di tranquillità.

Il mantenimento dell'ordine pubblico su cui si fonda normativamente la convivenza sociale si desume dai principi della Carta Costituzionale che deve operare costantemente la sua funzione di affidamento della collettività su tutto il territorio. La percezione di tale realtà nei territori di mafia è accompagnata dalla consapevolezza dei cittadini della scarsità d'interventi adeguati e dall'assenza di una corrispondente informazione - sul fenomeno - da parte dei media, così come le risorse necessarie ad un suo efficiente contrasto sia in ambito giudiziario che di sicurezza.

Invero, *“la questione foggiana ha finalmente assunto, a tutti i livelli, l'attenzione che meritava, con un importante investimento di risorse per rendere più efficiente l'attività di contrasto”*. Queste le parole del Procuratore Generale della Corte di Cassazione Giovanni Salvi che ha anche evidenziato come la mafia foggiana si caratterizzi *“...per forme specifiche e per il ricorso ancora attuale alla violenza, sia per il controllo del territorio che nel rapporto con le attività produttive”*.

Ebbene, prima del riconoscimento formulato dal Procuratore Generale, la “Società”, come verrà nominata per la prima volta dal c.g. Salvatore Annacondia, emergerà con tutta la sua “mafiosità” agli occhi dello Stato italiano solo a seguito della sentenza n. 7/97 della 2^a Corte d'Assise di Appello di Bari del 29 luglio 1997 seguita al maxiprocesso “Panunzio”.

La sentenza ha un vissuto controverso circa la qualificazione giuridica del reato di associazione a delinquere di tipo mafioso a riprova della complessità della fattispecie in contestazione, soprattutto in luogo della fase gestazionale di una “nuova mafia”. Tant'è che il giudice della sentenza di primo grado del processo “Panunzio”, qualificando il reato associativo come da previsione dell'art. 416-*bis* c.p., lo vedeva riqualificato in “associazione a delinquere” ex art. 416 c.p. dalla Corte di Appello di Bari con la sentenza del 4 agosto 1995. Quest'ultima veniva redatta sulla base delle dichiarazioni fornite, in motivazione, dai nuovi collaboratori di giustizia che negavano l'esistenza di un'associazione avente le caratteristiche dell'unicità di struttura e di organizzazione, con predisposizione comune di mezzi di finanziamento e conseguente ripartizione degli utili. Mancava altresì, a parere di quella Corte, la fondamentale capacità intimidatrice che fosse idonea ad ingenerare una condizione di assoggettamento e di omertà in quel territorio. Questi ed altri elementi servirono a delegittimare un riconoscimento che fu arduo ma, poi, definitivamente ammesso nel 1997 dalla 2^a Corte d'Assise di Appello di Bari a seguito di pronuncia della Cassazione del 16 maggio 1996, che in merito alla qualificazione dell'associazione di tipo mafioso come associazione a delinquere pose definitivamente un punto alla questione, accogliendo il ricorso del Procura Generale.

La formazione progressiva del giudicato nel caso in esame ha rinsaldato di fatto gli elementi di affermazione dell'esistenza di sodalizi criminali operanti sul territorio foggiano precisandone la qualificazione giuridica, seppure parcellizzati in "batterie". Nella sentenza di primo grado fu ampiamente dimostrata l'esistenza di gruppi dotati di un programma criminoso che includesse delitti di vario genere, la previsione di una cassa comune, la ripartizione tra gli aderenti dei proventi delle attività delittuose compiute e dal reciproco sostegno garantito agli affiliati in caso di bisogno, anche estendibile alle famiglie in caso di carcerazione. Emersero, altresì, elementi probanti circa l'affiliazione di buona parte degli imputati, poi condannati. Sul punto fu determinante la valutazione della Corte fatta in merito a coloro che, ricorrenti, giustificarono la loro posizione ritenendo di non aver mai partecipato a riti di affiliazione, posto che l'affiliazione e la partecipazione emergeva *aliunde* e per *facta concludentia*⁽¹³⁾.

In motivazione, si evidenzia, che le "batterie", altrove definite "ndrine", "famiglie", "clan" o comunque indicanti gruppi criminali presenti su un determinato territorio devono essere considerati quali elementi caratterizzati da univocità di intenti, anche qualora operanti in modo "sciolto" rispetto alle organizzazioni tipicamente verticistiche ed organizzate in maniera monolitica, da una strategia ed un sentire comune che fosse in grado di conferire ai singoli gruppi quell'alone di invincibilità e quella forza di intimidazione derivante dal vincolo associativo.

La Corte consacrava l'esistenza dell'associazione mafiosa evidenziandone la condizione di assoggettamento interno ed esterno che consentiva agli associati di avvalersene per commettere i reati fine alla stessa. Il lavoro dei giudici sul riconoscimento delle caratteristiche preminenti dell'art. 416-bis c.p. converse sull'uso oggettivo del metodo mafioso di intimidazione, di omertà e di sudditanza psicologica da parte degli affiliati per stabilire che gli stessi avessero utilizzato coscientemente il "patrimonio intimidatorio" che tali gruppi promanavano.

Le difficoltà processuali incontrate per il riconoscimento giuridico del vincolo associativo mafioso sono sempre state connesse anche in passato "...alla necessità di individuare un corretto ed intelligente approccio al fenomeno mafioso, che consenta di aggirare gli ostacoli tradizionali sul cammino degli inquirenti e che consenta di ricostruire mosaici probatori che possano reggere al vaglio del giudizio", come sapientemente indicato dai magistrati Giovanni Falcone e Giovanni Turone in una rassegna del 1982⁽¹⁴⁾.

(13) Estratto sentenza n.7/97 del 15 luglio 1997 della Corte di Assise di Appello di Bari, cosiddetta "Sentenza Panunzio".

(14) Tecniche di indagine in materia mafiosa nel supplemento n. 2 al n. 3 del maggio /giugno 1982 della rassegna "Il consiglio Superiore della Magistratura", di G. Falcone e G. Turone.

Emerge chiara la difficoltà incontrata dai giudici nel cristallizzare, per la prima volta, un fenomeno di tale portata in territori che sino ad allora, seppure già martoriati dalla criminalità, non erano assurti a “luoghi di azione di criminalità mafiosa”. La complessità di rappresentazione del presupposto mafioso del vincolo associativo è insita nei processi per mafia e si è ripetuto per la “società foggiana” come già avvenuto in passato in aree del Paese già rinomate per la presenza, giudizialmente riconosciuta, di sodalizi mafiosi. Nel mentre si teneva il maxiprocesso Panunzio davanti alla Corte d’Assise di Foggia, la polizia giudiziaria continuava ad indagare partendo dal presupposto che non tutti gli appartenenti all’associazione fossero stati individuati.

Le indagini portarono alla seconda operazione antimafia nel foggiano, denominata “*Day Before*”, dalla quale scaturì un ulteriore processo di mafia e con il quale si andarono delineando e rafforzando gli elementi costitutivi del delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso⁽¹⁵⁾.

Affiorò in modo marcato il ruolo apicale di alcuni appartenenti alle batterie foggiane, che evidenziò il carattere verticistico del gruppo criminale, la sua capacità di controllo del territorio e quella di penetrazione negli apparati istituzionali. Inoltre, emerse, da quel processo di primo grado, poi confermato in appello, che l’organizzazione era divisa in batterie ed aveva la disponibilità di armi. Sul punto si riporta lo stralcio di una conversazione registrata, nell’ambito di quel procedimento penale, tra gli imputati Piserchia Gaetano e Pinto Donato Angelo “*Dice il Piserchia: L’hanno saputo tutte le batterie di Foggia... - aggiunge - ... allora stavamo tutti insieme, tutti uniti, veniva la batteria di Mansueto e veniva prendere le armi, veniva la batteria di Rocchino e veniva a prendere le armi, veniva la batteria di Giosuè e faceva altrettanto*”⁽¹⁶⁾.

Una conversazione fondamentale per ricostruire la struttura dell’organizzazione che, seppure divisa in batterie, chiarisce il carattere verticistico della stessa rendendola conforme alla norma.

L’evoluzione della “società foggiana” dal punto di vista strutturale, si delinea nel corso del processo da cui, tra l’altro, emersero gli scontri tra le differenti batterie e dalla successiva saldatura tra le stesse⁽¹⁷⁾.

Come ribadito più volte dalla giurisprudenza⁽¹⁸⁾, l’elemento riscontrato nella sentenza di primo grado dimostra che: “*Ai fini della configurabilità del reato*

(15) Sentenza n. 10/00 della Corte di Appello di Bari del 7 luglio 2000.

(16) Sentenza della Corte di Assise di Foggia del 21 maggio 1998, n. 6/96 RG - 1153/95 GIP.

(17) Estratto p. 15 Sentenza della Corte di Assise di Foggia del 21 maggio 1998 n. 6/96 RG - 1153/95 GIP.

(18) (Sez. Sesta penale n. 40530 del 31 maggio 2017; Sez. Sesta penale n. 19191 del 7 febbraio 2013).

di promozione, di direzione od organizzazione del gruppo criminale, ex art. 416-bis, comma 2, c.p., è necessario che un ruolo apicale o una posizione dirigenziale risultino in concreto esercitati e quindi necessaria è la verifica dell'effettivo esercizio del ruolo di vertice che lo renda riconoscibile, sia pure sotto l'aspetto sintomatico, sia all'esterno, che nell'ambito del sodalizio, realizzando un effettivo risultato di assoggettamento interno"⁽¹⁹⁾.

Pertanto, come sentenziato dalla Corte d'Assise di Foggia le posizioni dirigenziali ed i ruoli apicali associativi esercitati nel concreto, devono essere individuabili e riconosciuti nell'ambito di operatività del sodalizio criminale ed ancor più dalle strutture sovraordinate. Sinesi Roberto viene riconosciuto quale *"capo su Foggia"*, insieme ad Antonio Parisi⁽²⁰⁾, da diversi collaboratori di giustizia tra i quali Donato Caiafa, del quale si riporta uno stralcio dichiarativo utilizzato in sentenza: *"i soldi venivano portati tutti a casa di Sinesi Giovanna, essendo il fratello detenuto, e venivano poi divisi tra i vari componenti dell'organizzazione"*.

Dalla *"Panunzio"* alla *"Day Before"*, si assiste ad una evoluzione costante del fenomeno mafioso connesso con la *"società foggiana"*. Nei successivi processi *Double Edge* e *"Araba Fenice"* vengono nuovamente condannati per associazione di tipo mafioso alcuni imputati, condanne confermate dalla Corte di Cassazione che ne rinsaldava la contestazione.

Seguì tra gli altri il processo *"Corona"*⁽²¹⁾ definito in tre sentenze passate in giudicato con le quali venivano condannati per associazione di tipo mafioso ben quindici imputati seppure seguendo percorsi differenti.

L'evoluzione criminale della *"società foggiana"* è sottesa all'unitarietà della stessa nonostante la sua operatività sia garantita da distinte batterie. Tale suddivisione, come delineato dalle sentenze oggetto di studio, non ha impedito nel tempo il riconoscimento dei fattori di aggregazione dei singoli partecipi all'organizzazione.

Questi elementi si riscontrano nella consapevolezza di far parte di una realtà che va al di là delle singole batterie di appartenenza, nello scopo unitario di occupare il territorio avvalendosi della forza intimidatrice garantita dal gruppo di appartenenza e dall'alone di invincibilità che caratterizza l'intera organizzazione criminale nonché dal comune sentire di ogni batteria consapevole della forza dell'insieme espresso dalle batterie unite.

Ancora, emergono quali elementi di aggregazione, la comune esigenza di difesa da parte dei gruppi criminali suddivisi in batterie rispetto ad agenti ester-

(19) Estratto sentenza 28 maggio 2020, n. 16202 Corte di Cassazione, sezione seconda penale.

(20) Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della Mafia, resoconto stenografico del sopralluogo a Foggia del 23 febbraio 2000.

(21) Proc. n. 6052/05 RGNR DDA.

ni ad esse e altresì dal tradimento di appartenenti alla consorterìa, tanto da necessitare talvolta di un intervento coordinato per far fronte alle decisioni di risoluzione ed “*eliminazione*” dei fattori di rischio che, in taluni casi, si è definita con la soppressione di possibili collaboratori⁽²²⁾.

3. Principali attività illecite

Nel corso dei decenni la “società foggiana” è rimasta ancorata alle attività delittuose tipiche delle organizzazioni mafiose, destreggiandosi tra traffico di sostanze stupefacenti, agromafie-caporialato e *racket* delle estorsioni che rappresenta il *core business* di questa organizzazione criminale.

3.1 Traffico di sostanze stupefacenti

Negli ultimi anni la “società foggiana”, unitamente alle altre formazioni criminali pugliesi, ha rapidamente intensificato il proprio coinvolgimento nel traffico internazionale di sostanze stupefacenti e, in particolare, in quello di eroina. Con lo scoppio della guerra civile in Jugoslavia, i trafficanti sono stati costretti ad utilizzare, in alternativa alla parte terminale della classica “rotta balcanica”, un nuovo percorso marittimo attraverso cui la droga entra nei porti pugliesi per poi essere trasferita verso il nord Italia via terra.

In ambito regionale, invece, le mafie pugliesi detengono da lungo tempo il controllo dell’importazione degli stupefacenti, nonché della loro distribuzione in tutti i principali centri della Puglia e delle aree limitrofe della Basilicata e del Molise⁽²³⁾.

Già dagli anni Novanta la sentenza “Panunzio” ha suggellato che le attività di traffico di sostanze stupefacenti erano destinate non solo all’uso personale ma anche al traffico. In particolare, così come trascritto nella citata sentenza, il primo pentito di mafia foggiana, Salvatore Chiarabella, ha riferito che “*Piserchia*⁽²⁴⁾, per una partita di droga acquistata per il gruppo, era debitore verso Caiafa di cento milioni (di lire), denaro di cui la cassa comune disponeva, ma che era stato poi destinato per “aggiustare” un processo”⁽²⁵⁾.

(22) Sentenza n. 1293/149 del GUP della Corte d’Appello di Bari del 23 ottobre 2014 nell’ambito del p.p. 6052/05 mod. 21 DDA cosiddetta Corona divenuta irrevocabile per quanto riguarda l’affermazione in ordine alla sussistenza del reato di cui all’art. 416-*bis* c.p. in data 7 aprile 2017.

(23) Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata presentato dal Ministro dell’Interno Mancino nell’anno 1992.

(24) Piserchia Leonardo, nato a Foggia il 31 marzo 1951.

(25) Estratto sentenza Panunzio, pp. 149-150.

Va evidenziato che la Corte di Foggia, nel rubricare il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., ha dato per scontata la sussistenza dell'associazione finalizzata allo spaccio di stupefacenti senza scendere nella profondità del fenomeno. Una sottigliezza che, però, ha un proprio peso specifico. Invero, nella gestione del traffico di sostanze stupefacenti vengono, sovente, reinvestiti i proventi delle rapine, delle estorsioni e dei sequestri di persona, considerando che le operazioni connesse al traffico di tali sostanze necessitano di ingenti capitali per la loro realizzazione. Inoltre, i proventi del traffico di droga, unitamente ai proventi delle attività estorsive, come dimostrato dalle sentenze che sono state emanate nei confronti degli affiliati della "società foggiana", sono utilizzati anche per provvedere all'assistenza dei sodali detenuti. Ciò chiarifica, indirettamente, l'esistenza di un'associazione mafiosa ben strutturata che si autosostenta con i proventi delle attività illecite.

Nonostante la sussistenza del concorrente delitto di cui all'art. 74 DPR 309/90 con quanto rubricato nell'art. 416-*bis* c.p., in sede di p.p. 5452/92 Mod. 21 DDA, questo non è stato contestato a tutti gli imputati. Nell'ambito della struttura criminale della "società foggiana", saldamente radicata sul territorio di Foggia e nei comuni limitrofi operano, nell'ambito del traffico, del commercio e dello spaccio di sostanze stupefacenti, soggetti che si servono dell'impianto organizzativo della medesima struttura o gruppi specializzati subordinati e dediti esclusivamente all'attività di spaccio.

La gravità del fenomeno, che stava dilagando a macchia d'olio già agli inizi degli anni Novanta, si evince da una conversazione intercettata e riportata nella sentenza "Panunzio" avvenuta il 13 giugno 1994 tra Gaetano Piserchia, affiliato a una delle batterie, e Danilo Conticelli *"pregiudicato dedito allo spaccio di stupefacenti"*. In particolare, nella conversazione tra i due viene fatto "... *chiaro riferimento all'attività di spaccio del Conticelli svolta con la sostanza fornitagli...*" dal Piserchia "... *e si rinvergono elementi che consentono, altresì, di cogliere la continuità e la consistenza del rapporto. La stessa conversazione offre indizi che consentono di attribuire il rapporto di "somministrazione" tra Piserchia e lo spacciatore al parlante non uti singuli, ma quale esponente dell'organizzazione che gestisce l'attività, laddove, facendo riferimento alla precedente operazione di "taglio" della sostanza pura, usa il plurale: «Noi l'abbiamo grattugiata, li abbiamo fatti uscire cinque pezzi là»⁽²⁶⁾*".

Ciò evidenzia il carattere "commerciale del fenomeno", in quanto la Società non era in grado di produrre autonomamente la droga da destinare al mercato illecito. Solo successivamente l'organizzazione criminale è riuscita a produrre autonomamente droghe naturali. Infatti, nelle aree agricole comprese

(26) Estratto sentenza n. 7/97 del 17 luglio 1997 della Corte di Assise di Appello di Bari. Cosiddetta "Sentenza Panunzio", p. 105.

tra San Marco in Lamis - San Nicandro - Cagnano - Varano la coltivazione di piantagioni di cannabis ha assunto un grosso rilievo. Anche l'attività di narco-traffico da e per i Balcani è stata fortemente agevolata dalla conformazione geografica del territorio e dalla presenza di albanesi ben inseriti nel tessuto criminale dei territori in questione. Le consorterie albanesi hanno consolidato il loro ruolo fondamentale nei confronti della criminalità foggiana per quanto attiene all'uso dei canali di trasporto di sostanze stupefacenti dai Balcani alla Puglia e viceversa, destinate ai mercati internazionali⁽²⁷⁾.

Dalla sentenza *"Day Before"* è emerso che non esisteva una struttura organizzativa funzionale per la gestione del traffico di sostanze stupefacenti a causa di una percepita assenza di ruoli ben precisi. La Società, nel tempo, ha ridefinito e riattribuito gli specifici compiti creando, così, una struttura ben definita e organizzata al fine di trarre il massimo profitto dalla citata attività illecita⁽²⁸⁾.

3.2 Il fenomeno estorsivo

Il Dott. Antonio Laronga, Procuratore aggiunto di Foggia che da oltre vent'anni si occupa della criminalità foggiana, ha delineato il profilo criminale delle mafie insistenti sul territorio della Capitanata tra cui la "società foggiana". Nel suo libro *"Quarta mafia. La criminalità organizzata foggiana nel racconto di un magistrato sul fronte"* ha evidenziato i diversi *modus operandi* della "società foggiana" circa l'attività estorsiva definendola, in più circostanze, il *"core business della Società"* stessa. Infatti, il Magistrato evidenzia che i clan foggiani hanno come fulcro centrale della loro attività criminosa la pratica estorsiva. Nella trattazione dello specifico argomento l'autore, per meglio rimarcare il fenomeno criminale, ha riportato alcune citazioni di altri colleghi parimenti impegnati nella lotta al crimine organizzato. In particolare, viene menzionato il Dott. Giuseppe Gatti, Magistrato della DNA, che definisce la pratica estorsiva come una vera e propria "tassa di sovranità", espressione che, come specificato da Laronga, *"...rende bene l'idea di governo del territorio esercitato dall'associazione mafiosa in questione. La pratica estorsiva rappresenta il principale strumento per gestire il potere e per acquisire il consenso, è il riconoscimento del potere mafioso sul territorio: la comunità riconosce, appunto, di essere governata da questa entità che regola rapporti e risolve conflitti, ponendosi in alternativa con quello che è il potere dello Stato"*. Le attività investigative sorte d'iniziativa o a seguito di denunce hanno consentito di delineare tre differenti modalità di estorsione che *"dipendono essenzialmente dagli obiettivi e dalle esigenze dell'organizzazione e, soprattutto, dal livello della capacità d'intimidazione che il sodalizio è in grado di esercitare sul territorio"*.

(27) II Relazione semestrale della DIA al Parlamento - anno 2021.

(28) Estratto sentenza n. 6/96 della Corte di Assise di Foggia del 21 maggio 1998.

L'attività estorsiva si estrinseca sostanzialmente in:

- > *estorsione "atto"*;
- > *estorsione "abbonamento"*;
- > *"cavallo di ritorno"*.

Nel primo caso, la Società acquisisce il pizzo *una tantum* senza attivare una relazione duratura con l'imprenditore. Questo tipo di estorsione viene messa in atto per gli imprenditori che permangono sul territorio per brevi periodi come, ad esempio, coloro che si sono aggiudicati un'opera tramite appalto pubblico e che permangono sul territorio per il tempo strettamente necessario alla sua realizzazione. Questa tipologia di estorsione, realizzata con l'utilizzo di esplosivi, viene solitamente messa in atto anche per gli imprenditori restii a pagare il pizzo. In questo modo si sortisce un duplice effetto: da un lato l'imprenditore intimorito pagherà il pizzo per evitare ulteriori ripercussioni, dall'altro mira ad accrescere la "*fama criminale*"⁽²⁹⁾ dell'organizzazione.

Con l'*estorsione abbonamento* si crea una relazione duratura e stabile con la vittima. In tal caso, l'approccio con l'imprenditore è più morbido e le richieste sono più contenute e dilazionate nel tempo. Ma chi riscuote la somma da cedere al clan? Solitamente la riscossione avviene tramite il mediatore⁽³⁰⁾, figura cardine della trattativa tra vittima e clan, la cui partecipazione alla trattativa dà quasi l'idea di "*una gestione condivisa del percorso che porta alla fissazione della tangente*". Di solito la vittima si avvicina ad un mediatore per cercare "protezione" oppure per risalire alla consorte con lo scopo di "contrattare" il prezzo da pagare.

La terza modalità di estorsione è costituita dal cosiddetto "*cavallo di ritorno*". Anche in questo caso l'anello di collegamento tra vittima e clan è il mediatore che chiede il pagamento di una somma di denaro per la restituzione dei beni sottratti. "*Generalmente questa tipologia di reato resta appannaggio della microcriminalità, ma non sono mancati casi in cui è stata sfruttata anche dai clan foggiani nei momenti di maggior debolezza conseguenti all'attività repressiva dello Stato o in occasione di furti di beni di ingente valore economico sul quale viene, poi, parametrata l'entità della tangente*".

Un ulteriore fenomeno estorsivo che si sta espandendo a macchia d'olio è "l'assunzione forzata", da parte di aziende locali, dei congiunti o di appartenenti alle batterie locali che, seppur non funzionali all'attività d'impresa⁽³¹⁾ vengono comunque debitamente stipendiati⁽³²⁾.

(29) Dichiarazioni del Dott. Giuseppe Gatti riportate a p. 203 nel libro, *Il sistema delle estorsioni in Puglia. Potere e legittimazione*, Rubettino Editore, 2015.

(30) Costui o appartiene al clan o ne costituisce una figura apicale.

(31) Assenteismo o mancanza di capacità negli specifici settori d'impiego.

(32) *Quarta Mafia. La criminalità organizzata foggiana nel racconto di un Magistrato sul fronte*, editore Paper First 2021, Dott. Antonio Laronga.

“Questa tipologia di estorsione è stata accertata ripetutamente in sede giudiziaria. In particolare, con le indagini sfociate nelle operazioni “Piazza Pulita”⁽³³⁾ e “Corona”⁽³⁴⁾, eseguite rispettivamente nel 2012 e nel 2013...” in cui è emerso che *“... alcune imprese siano state costrette ad assumere e a mantenere il rapporto di lavoro con i figli dei capi di una batteria della società foggiana, nonostante le ripetute assenze degli stessi dal posto di lavoro”*.

Dal processo “Corona” emerge ben chiara la tipica metodologia della Società. *“L’estorsione è divenuta “bonaria”: la volontà della vittima è coartata non più da minacce esplicite o da comportamenti platealmente violenti (almeno nella fase iniziale), bensì nella carica intimidatoria insita nella fama criminale dell’associazione...”*. Pertanto, dai processi celebrati alla “società foggiana” emerge *“la sistematicità della pratica estorsiva nella città di Foggia, un fenomeno diffuso e radicato, vissuto dalle stesse vittime in molti casi come una situazione necessaria, ineludibile. Questa pressante attività di condizionamento fa leva, da un lato, sulla fama criminale dei gruppi mafiosi e, dall’altro, sulla condizione di generalizzata paura, soggezione e omertà in cui versa la popolazione foggiana”*.

3.3 Agromafie e il caporalato

Sul territorio dauno le attività illegali più remunerative della criminalità organizzata, oltre ai già menzionati reati relativi al traffico di sostanze stupefacenti e alle estorsioni, sono ricomprese anche nel settore delle cosiddette “agromafie”, tra cui emerge il caporalato che continua ad avere una significativa incidenza, tale da rappresentare una vera e propria emergenza nazionale.

I braccianti lavorano in condizioni disumane, in contrasto alle vigenti norme. Infatti, lavorano per tante ore al giorno e con retribuzioni più che misere, dalle quali, per di più, vengono decurtate le spese di affitto, di vitto e di trasporto. Tali condizioni di vita e la diffusa omertà tra i lavoratori sfruttati, rendono difficoltoso, sul versante giudiziario, l’accertamento dei fatti. Dunque *“le denunce sono rare e, nella fase del giudizio, sono spesso seguite da ritrattazioni”*⁽³⁵⁾.

Nella Relazione del 12 luglio 2011, la Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, argomentando sul condizionamento delle mafie sull’economia, in merito al caporalato, così relaziona *“La lotta al lavoro nero e al caporalato è stata dalla Regione Puglia affrontata con una normativa che commina sanzioni per le imprese che reiterano l’uso di manodopera in nero consistenti nella perdita di finanziamenti regionali, nazionali e comunitari”*.

(33) P.p. 3320/10 Mod. 21 DDA Bari.

(34) Sentenza n. 1293/143 del Gup del tribunale di Bari del 23 ottobre 2014 (divenuta irrevocabile il 7 aprile 2017), cosiddetta *Sentenza Corona*.

(35) Risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l’amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata - Delibera consiliare del 18 ottobre 2017.

Il fenomeno è stato definitivamente normato con la Legge del 29 ottobre del 2016, n. 199, *“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”*, al fine di perseguire la fattispecie. Nonostante siano state apportate precedenti modifiche al codice penale, questa legge ha tratteggiato i confini entro cui si può parlare di “caporalato” specificandone le modalità di individuazione della fattispecie. In particolare, l'art. 1 della citata legge, *è andato a modificare l'art. 603-bis del codice penale - Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro - specificando che per parlare di “caporalato” devono essere messi in atto di comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori.*

Inoltre, nel mese di dicembre 2022 sono state adottate dal Prefetto di Foggia, Dottor Maurizio Valiante, quattro interdittive antimafia nei confronti di altrettante imprese con sede a Foggia per le quali, all'esito delle accurate attività istruttorie svolte con il determinante apporto delle Forze di Polizia, della DLA e del Gruppo Interforze Antimafia, sono emersi collegamenti con la consorteria mafiosa della società foggiana. Tre provvedimenti hanno riguardato imprese agricole - già coinvolte nelle operazioni di polizia “Grande Carro” del 2020, che ha svelato un sofisticato sistema fraudolento ai danni dell'Unione Europea nei confronti delle quali sono venuti alla luce, peraltro, elementi che dimostrano la loro appartenenza al circuito delle cosiddette “agromafie”⁽³⁶⁾.

4. L'aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati. Quarant'anni dalla legge Rognoni-La Torre

“... un'efficace azione di prevenzione e di contrasto alla criminalità da “profitto” - e in particolare a quella di tipo mafioso, da corruzione ed economica - rappresenta una primaria esigenza nella lotta alla criminalità organizzata; tale azione richiede, oltre all'azione repressiva classica di tipo sanzionatorio, un intervento patrimoniale diretto a sottrarre i profitti illecitamente accumulati a coloro che se ne sono impossessati e che, per questa ragione, hanno commesso o possono commettere reati. Ciò tanto più in una Regione che, come evidenziato, registra la rapida evoluzione delle forme di espressione delle mafie, sempre meno aduse all'utilizzo di forme di aggressione violenta e, viceversa, costantemente impegnate nell'infiltrazione economica attraverso il controllo di settori decisivi dell'economia...”. È quanto emerge dall'audizione del Presidente della Corte d'Appello di Bari ascoltato - nel settembre 2017 - dalla sesta commissione del CSM in relazione alla “Risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata”.

(36) Fonte sito <https://www.interno.gov.it/it/notizie/foggia-forse-azione-contrasto-tentativi-infiltrazione-mafiosa-nelleconomia-legale>.

Negli ultimi anni il sistema di contrasto alla “società foggiana” ha visto concentrare la maggiore attenzione proprio sui patrimoni dell’organizzazione, attraverso i quali riesce a penetrare sempre di più, e sempre più a lungo, nel tessuto sociale e imprenditoriale, e quindi ad espandersi e radicarsi sul territorio. Molteplici sono state le operazioni delle forze di polizia che nella provincia di Foggia hanno condotto al sequestro e alla confisca di diversi patrimoni illecitamente accumulati, tra i quali beni mobili, immobili ed aziende.

In merito, dall’analisi dei dati statistici messi a disposizione dall’ANBSC⁽³⁷⁾, sulla gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, emerge che a livello nazionale i beni confiscati - alla data del 13 febbraio 2023 - sono 4.169 di cui 3.142 acquisiti tramite l’applicazione di misure di prevenzione patrimoniali.

Tali misure, da come si evince, rappresentano oggi lo strumento giudiziario principe per la lotta alla criminalità organizzata. Il sistema di contrasto al fenomeno socioeconomico illecito ha visto negli ultimi anni concentrare la maggiore attenzione proprio sul denaro di associazioni e organizzazioni, che attraverso i loro patrimoni riescono a penetrare sempre di più, e sempre più a lungo, nel tessuto sociale e imprenditoriale, e quindi ad espandersi e radicarsi sul territorio. L’obiettivo costante è quello di indebolire la criminalità organizzata, privandola sia del mezzo più efficace per crescere, sia del vero simbolo della sua ascesa, ovvero i patrimoni e i singoli beni.

Colpire al cuore delle organizzazioni criminali, rendere sempre più difficile il mantenimento e la cura di affiliati, familiari e latitanti, ridurre gli approvvigionamenti di armi, di stupefacenti, di voti e di tutto l’occorrente necessario alla continua espansione dei suoi traffici illeciti, minare il *business* della mafia è ciò che si prefiggeva la legge Rognoni-La Torre, ben quarant’anni fa, riformata da numerosi interventi legislativi successivi, seguendo l’evoluzione giurisprudenziale in materia. Il percorso è complesso e articolato e ha condotto a risvolti forse inaspettati inizialmente, che è il caso di esaminare, e che inducono ad una riflessione, anche per i futuri sviluppi degli strumenti normativi e dell’intero sistema penale.

4.1 *Le misure di prevenzione patrimoniali*

Le misure di prevenzione personali sono disciplinate per la prima volta nel nostro ordinamento con la legge n. 1409 del 1863, all’indomani dell’unità d’Italia.

(37) Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Dopo il fascismo e l'avvento della Repubblica, il legislatore provvede in materia con le leggi n. 1423 del 1956 e la legge n. 575 del 1965⁽³⁸⁾, ma è con la legge Rognoni-La Torre, n. 646 del 1982, che il nostro ordinamento conosce per la prima volta le misure di prevenzione patrimoniali, accanto a quelle di natura personale, e viene codificato per la prima volta il reato di associazione mafiosa *ex* art. 416-*bis* c.p. Lo scopo di tali misure è stato fin da subito quello di limitare la disponibilità di beni e patrimoni illecitamente ottenuti. È importante sin da subito precisare la distinzione delle misure di prevenzione in esame, dalle misure cautelari e dalle misure di sicurezza. La misura cautelare reale del sequestro preventivo, *ex* art. 321 c.p.p., a cui segue la confisca, presuppone un reato contestato al soggetto, sebbene non ancora accertato, ovvero un *fumus commissi delicti*⁽³⁹⁾, poiché è necessario dimostrare che il bene e/o patrimonio siano riconducibili al reato contestato, e che vi sia un pericolo concreto e attuale che la loro detenzione favorisca l'aggravamento o la reiterazione della fattispecie criminosa, o la commissione di altri reati. La successiva confisca richiede altresì la condanna del soggetto. Le misure di sicurezza, invece, pur non richiedendo il *fumus* di cui si è detto, bensì la sola pericolosità sociale del soggetto, presuppongono comunque la commissione di un reato, alla quale segue l'accertamento della pericolosità⁽⁴⁰⁾. Il sequestro e la confisca di prevenzione, invece, sono stati concepiti, fin dalla loro prima disciplina legislativa del 1982, con la legge Rognoni-La Torre appunto, come strumento giudiziario basato sulla pericolosità sociale e su indizi di una sproporzione tra la detenzione dei beni o patrimoni e l'attività esercitata o il reddito dichiarato, dunque a prescindere e/o prima della commissione di un delitto, in base a mere presunzioni di illecita provenienza degli stessi. Tuttavia, mentre originariamente era richiesto un rapporto di pregiudizialità⁽⁴¹⁾ con le misure di prevenzione personali, che imponeva la verifica della pericolosità sociale del soggetto in termini di attualità, con l'entrata in vigore delle leggi di sicurezza del 2008 e del 2009, seguite dal Codice antimafia (CAM), d.lgs. n. 159 del 2011, modificato ancora nel 2017⁽⁴²⁾, la disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali è stata intrisa sempre più di autonomia.

(38) La prima ad aver utilizzato il termine mafia e il concetto di associazione mafiosa.

(39) Cfr. Rampioni, *Il sequestro preventivo funzionale alla confisca: un istituto senza confini*, in *Proc. pen. e giust.*, 2019, n. 5, p. 3.

(40) Cfr. Grasso, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, www.sistema-penale.it, 14 febbraio 2020.

(41) La confisca poteva seguire l'irrogazione di una misura personale, ma non prescindere. Cfr. Occhipinti, *La confisca di prevenzione a quarant'anni dalla legge Rognoni - La Torre*, in *Giurisprudenza Penale web*, 2022, 9.

(42) La legge n. 161/2017 estende l'applicazione delle misure in esame ad indiziati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, terrorismo, truffa aggravata per il conseguimento di pubbliche erogazioni e *stalking*.

L'esigenza di attaccare i patrimoni illecitamente acquisiti, prescindendo da un procedimento penale, che dovesse dimostrare il nesso causale tra il patrimonio e la commissione di uno specifico delitto, induce, infatti, il legislatore a disciplinare le misure di prevenzione in esame come autonome anche rispetto alla cosiddetta pregiudiziale penale. Con gli interventi riformatori che si sono susseguiti in materia a partire dal 2008, la dichiarata indipendenza delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali ha condotto anche all'abbandono dell'attualità, a favore di una pericolosità sociale richiesta solo in relazione all'acquisizione del bene, alla sua lecita provenienza o meno, e non anche al momento dell'applicazione della misura⁽⁴³⁾.

L'evoluzione normativa evidenzia una progressiva indipendenza, tuttavia, delle misure di prevenzione patrimoniali anche dall'intero sistema penale, con tutte le sue garanzie, i suoi principi di matrice costituzionale, e tutti i divieti operativi che permeano la normativa penale sostanziale.

È proprio tale indipendenza che invita oggi, nel quarantesimo anniversario dal loro primo ingresso nel nostro ordinamento, ad una profonda riflessione circa la loro attuale compatibilità con l'assetto garantista di matrice costituzional-penalista, in termini di legalità, proporzionalità e necessità. Ed è proprio questo percorso, sempre giustificato dalla costante esigenza di efficacia ed efficienza della lotta alla criminalità, di celerità, e di indebolimento del "cuore" della criminalità organizzata, che ha attirato l'attenzione in questi anni, non solo della dottrina più illuminata, ma anche della giurisprudenza, e non solo nazionale, sia penale che costituzionale, ma anche europea.

4.2 La pericolosità sociale

Giova tuttavia ribadire che anche le misure di prevenzione patrimoniali non possono comunque prescindere dall'accertamento della pericolosità sociale del soggetto, sebbene in termini temporali specifici. A riguardo si distingue una pericolosità cosiddetta generica, di cui all'art. 1, comma 1, del Codice antimafia, propria di soggetti che, in base ad elementi fattuali risultino "abituamente dediti a traffici delittuosi" (lett. a)), o "per la condotta e il tenore di vita" appaiano vivere abitualmente "con i proventi di attività delittuose" (lett. b)), o ancora che "siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica di minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica" (lett. c)). Tali soggetti sono anche destinatari delle misure di prevenzione personali.

(43) Art. 18 d.lgs. n. 159/2011: "*Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione*".

La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 24 del 2019⁽⁴⁴⁾, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, in virtù dell'indeterminatezza dell'espressione "traffici delittuosi" di cui alla lettera a), affatto conforme ai requisiti di completezza e precisione richiesti dalla Corte EDU, impedendo così al cittadino di conoscere in anticipo quale condotte evitare per non subire l'applicazione di misure di prevenzione. La stessa pronuncia ha sancito l'illegittimità del successivo art. 16 del CAM, nella parte in cui estende l'applicazione di sequestro e confisca di prevenzione ai soggetti di cui alla lettera a) comma 1, art. 1 CAM. La pericolosità cosiddetta "qualificata", di cui all'art. 4 del Codice antimafia, attiene invece il collegamento del soggetto con la criminalità organizzata, quindi non solo con associazioni di tipo mafioso, ma con molti reati commessi in forma associativa, di natura diversa, anche commessi a danno della Pubblica Amministrazione.

Sempre nella pronuncia sopra citata, la Corte Costituzionale ha avuto modo di ribadire che i requisiti richiesti per le misure di sicurezza personali, quali l'abitudine a delinquere, l'ottenimento di profitti da attività illecita, e che questi rappresentino una parte ingente del reddito del soggetto, valgono anche per le misure di sicurezza patrimoniali, in ordine alle quali *"dovranno essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare"*, a prescindere dunque dal momento di applicazione della misura in sé. Dunque, la pericolosità sembra quasi trasferirsi dal soggetto inizialmente pericoloso al bene, in quanto ottenuto illecitamente, attraverso lo svolgimento di determinate attività illegali, per cui da sottrarre alla sua disponibilità anche in un momento successivo, in cui la pericolosità soggettiva non sussista eventualmente più. Ciò determina una sfasatura, e dunque anche una maggiore indipendenza, dalle misure di sicurezza personali, poiché mentre queste ultime richiedono l'attualità della pericolosità, le seconde necessitano solo di una correlazione temporale. Da ciò discende la possibilità di applicare comunque una misura di prevenzione patrimoniale, anche qualora non sia applicabile una misura di prevenzione personale.

Tali conclusioni sono frutto, in verità, di una lunga evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, che è necessario, seppur brevemente, ripercorrere.

4.3 *Evoluzione dottrinale e giurisprudenziale*

La dottrina, fin dal 1982, ha sviluppato tre diversi orientamenti⁽⁴⁵⁾ sulla natura della confisca di prevenzione, e di conseguenza sul sequestro di prevenzione.

(44) Cfr. Lauricella, *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2, 2021.

(45) Cfr. Basile, *Manuale delle misure di prevenzione*, Giappichelli, 2021.

Secondo un primo orientamento, essa avrebbe natura preventiva extra - penale, poiché tesa a neutralizzare la pericolosità di lasciare la ricchezza accumulata a disposizione di chi può farla proliferare attraverso traffici illeciti, con conseguente distorsione del mercato e della libera concorrenza⁽⁴⁶⁾.

Il secondo e prevalente orientamento le attribuisce invece natura sanzionatorio - penale, basandosi sul suo fondamento probatorio meramente indiziaro, sulla definitività del provvedimento e sul suo carattere afflittivo, trattandosi di strumento utilizzato dallo Stato per colpire soggetti coinvolti in attività criminali qualificate o anche in generiche attività delittuose, sebbene abituali. Il terzo è più recente orientamento le attribuisce natura ripristinatorio - riequilibrativa, come misura volta a ripristinare l'equilibrio violato in materia civilistica di acquisto della proprietà, ovvero ad eliminare un ingiustificato arricchimento, limitandosi a ricondurre alla consistenza patrimoniale anteriore all'illecita acquisizione, laddove il secondo orientamento mira invece ad incidere in misura maggiore sul patrimonio del soggetto, inglobando nell'eccedenza il disvalore da parte del legislatore.

La Corte di Cassazione, con la pronuncia a Sezioni Unite n. 4880/2015, anticipando le riflessioni della Consulta sulla pericolosità sociale, definisce la pericolosità sociale "misura temporale" dell'ambito applicativo delle misure di prevenzione patrimoniali, affermando che, per quanto attiene la pericolosità generica, questa va accertata al momento di acquisizione dei beni, e che questa acquisizione deve avvenire quindi nell'arco temporale in cui la stessa si sia manifestata, a prescindere dalla sua sussistenza al momento della richiesta di applicazione della misura; mentre, per quanto attiene la pericolosità specifica, questa va accertata in ordine a tutta l'esistenza del soggetto o, qualora sia individuabile un termine iniziale e un termine finale, è necessario accertare se a questo periodo sia riconducibile l'acquisizione dei beni.

Più recentemente, la Corte, nella pronuncia n. 12329/2020, specifica che eventuali beni acquisiti fuori dall'arco temporale delineato, dunque da ritenere teoricamente leciti, possono qualificarsi come illeciti se ottenuti mediante proventi illecitamente acquisiti durante il periodo di pericolosità sociale⁽⁴⁷⁾.

Ovviamente, non deve trattarsi di meri sospetti, ma di dati fattuali concreti, per quanto attiene la pericolosità generica; laddove tuttavia, per la pericolosità specifica, basta il solo essere indiziati del reato, seguendo il concetto di

(46) Così Fiandaca, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. Pen. VIII*, Utet, Torino, 1994.

(47) Cfr. Di Paola, *Confisca dell'impresa mafiosa e misura dell'ablazione, tra verifica sostanziale e accertamento probatorio*, in *Foro It.*, 2020, n. 11.

appartenenza, più ampio di quello di partecipazione associativa, che ingloba in sé anche l'attività collaborativa sebbene non stabile.

Nella pronuncia n. 11846/2018, la Corte poi precisa che il giudice può valutare anche fatti accertati in sede penale, anche in procedimenti che non si siano conclusi con sentenza di condanna, purché non vi sia stata negazione irrevocabile in sede penale, consentendo l'utilizzabilità anche di fatti accertati con sentenza di proscioglimento per prescrizione.

Sempre nella pronuncia n. 24 del 2019, la Corte Costituzionale si inserisce, invero, in un dialogo non sempre armonico con la Corte EDU. Quest'ultima, nella pronuncia Sud Fondi c. Italia, nel 2008, ricorda come, a prescindere dalla qualificazione penale, amministrativa o civile della confisca, la stessa deve sempre garantire le tutele previste dall'art. 7 CEDU in relazione alle sanzioni penali⁽⁴⁸⁾, ritenendo tuttavia le misure di prevenzione patrimoniali nazionali compatibili con la Convenzione EDU e con la Costituzione, per le finalità di tutela dell'interesse pubblico che perseguono.

Nel tentativo di rendere il nuovo sistema compatibile con il sistema EDU, e forte degli orientamenti dottrinali intanto sviluppatasi, la Consulta fonda la sua motivazione sull'art. 42 Cost., dunque sulla tutela del diritto di proprietà, attribuendo alla confisca di prevenzione natura ripristinatoria, in quanto volta a colpire beni acquisiti con modalità non legali, privandola dunque di qualsiasi carattere sanzionatorio e afflittivo⁽⁴⁹⁾.

4.4 Profili probatori

Ulteriore profilo, non ultimo per importanza, è quello probatorio. Una volta accertata la sussistenza della pericolosità, generica o specifica che sia, è infatti il proposto a dover dare prova della legittima provenienza del bene, secondo una sorta di presunzione relativa, che quindi ammette prova contraria, ma che deroga all'ordinario onere probatorio in materia penale, basato invece sulla presunzione di non colpevolezza fino ad accertamento del contrario. Non si tratta in verità di una vera e propria inversione dell'onere probatorio, in quanto, secondo la Corte di Cassazione⁽⁵⁰⁾, *“deve adottarsi una lettura costituzionalmente orientata, che implichi un giudizio di pericolosità fondato su elementi tassativi e determinati, nonché su fatti sintomatici collegati ad elementi certi (e non a meri sospetti). Tali elementi*

(48) Cfr. Piva, *Misure di prevenzione* - Corte cost. n. 24 del 2019, Arch. Pen., in *Giur. Cost.*, 2019.

(49) “... la confisca non ha lo scopo di punire la persona per la propria condotta (...) bensì, più semplicemente, quello di far venire meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico o comunque a far sì che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere”.

(50) Sentenza n. 30974/2018, Corte Cass. pen., Sez. Seconda.

devono essere provati dal Pubblico Ministero, non sussistendo una vera e propria inversione dell'onere della prova; sull'interessato grava invece un mero onere di allegazione, volto a smentire l'imposizione accusatoria". Tuttavia, non può non rilevarsi che, mentre nel sistema penale il mancato assolvimento dell'onere probatorio conduce, nel dubbio, ad un'assoluzione *ex art. 530 c.p.p.*, in questo caso l'insufficiente allegazione del soggetto comporta l'applicazione della misura a suo carico. Il tutto aggravato dall'ulteriore deroga ai principi penalistici, di personalità della responsabilità penale in *primis*: le misure di prevenzione patrimoniali, colpendo i beni e non le persone, si ripercuotono anche sugli eredi, per i quali assolvere all'onere di allegazione è certamente ancora più complesso. Certo, potrebbe osservarsi che in tema di misure di prevenzione patrimoniali non vi è un accertamento di responsabilità penale, che non debba trasmettersi agli eredi. Tuttavia, anche la sanzione amministrativa, di natura pecuniaria, è intrasmissibile. Ragon per cui anche questo peculiare aspetto induce ad un'attenta riflessione.

5. Conclusioni

Col contributo fornito si è voluto esaminare, nella sua interezza, il fenomeno mafioso radicato sul territorio foggiano, rendendo così ancora più visibile una mafia rimasta silente per lungo tempo. La genesi, l'analisi socio-giuridica del fenomeno e le misure adottate rappresentano il quadro complessivo dell'associazione mafiosa denominata "società foggiana".

L'organizzazione criminale, nata dalle ceneri della Nco e della "nuova famiglia", è riuscita a strutturarsi in maniera unitaria - seppure su basi federative - stringendo solide alleanze con altre consorterie mafiose (tra le quali la 'ndrangheta) ed instaurando "rapporti commerciali" con le cosiddette Mafie balcaniche. L'attività di prevenzione rappresenta, *in primis*, la risposta che lo Stato pone al contrasto al fenomeno foggiano. Il corretto e trasparente funzionamento della pubblica amministrazione (che passa attraverso il continuo e costante controllo finalizzato a prevenire le infiltrazioni mafiose), l'attività di monitoraggio sulle aziende, sull'impiego della mano d'opera e sul ciclo dei rifiuti rappresentano una parte importante che si contrappone al proliferare delle attività illecite e di conseguenza all'accumulo di patrimoni.

L'obiettivo è quello di privare la "società foggiana" di spazi socio economici in cui potersi incuneare, incentivando il funzionamento e la crescita delle associazioni culturali sul territorio per rendere più difficoltoso l'arruolamento di giovani alla causa mafiosa ed attraverso le misure di prevenzione patrimoniale per aggredire i patrimoni illecitamente accumulati.

Bibliografia e Sitografia

- Sentenza n. 7/97 del 15 luglio 1997 della Corte di Assise di Appello di Bari, cosiddetto processo *Panunzio*;
- Sentenza n. 50427/96 RG GIP, cosiddetto processo *Day Before* del 1996;
- Sentenza n. 252/04 RG del GUP del Tribunale di Bari, cosiddetto processo *Double Edge* del 2004M;
- Sentenza n. 308/05 RG, cosiddetto processo *Araba Fenice* del 2005;
- Sentenza n. 791/09 RG, cosiddetto processo *Cronos* del 2009;
- Sentenza n. 1293/143 del Gup del tribunale di Bari del 23 ottobre 2014 (diventa irrevocabile il 7 aprile 2017), cosiddetta *Sentenza Corona*;
- Sentenza n. 16202 del 28 maggio 2020, Corte di Cassazione, sezione seconda penale;
- Sentenza n. 30974/2018, Corte di Cassazione, sezione seconda penale;
- Relazione della DIA del Ministero dell'Interno al Parlamento - II Semestre 2007;
- Relazione della DIA del Ministero dell'Interno al Parlamento, I Semestre 2019;
- Relazione della DIA del Ministero dell'Interno al Parlamento - I Semestre 2021;
- Relazione della DIA del Ministero dell'Interno al Parlamento - II Semestre anno 2021;
- Relazione della Prefettura di Foggia del 16 luglio 2021- Prot. N. 984/O.P.S./2021;
- Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata, presentato nel 1992, dal Ministro dell'Interno Mancino;
- Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della Mafia e sulle associazioni criminali simili - seduta del 30 luglio 1993;
- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della Mafia, resoconto stenografico del sopralluogo a Foggia del 23 febbraio 2000;
- Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della Mafia e sulle associazioni criminali simili - sedute del 7 e del 13 settembre 2022;
- Delibera consiliare del 18 ottobre 2017. Risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata;
- Tecniche di indagine in materi mafiosa nel supplemento n. 2 al n. 3 del maggio/giugno 1982 della Rassegna *Il consiglio Superiore della Magistratura* di G. Falcone e G. Turone;
- Dichiarazioni del Dott. Giuseppe Gatti riportate a p. 203 nel libro *Il sistema delle estorsioni in Puglia. Potere e legittimazione*, Rubettino Editore, 2015;
- *Quarta Mafia. La criminalità organizzata foggiana nel racconto di un Magistrato sul fronte*, editore Paper First 2021, Dott. Antonio Laronga;

- > Cfr. Rampioni, *Il sequestro preventivo funzionale alla confisca: un istituto senza confini*, in *Proc. pen. e giust.*, 2019, n. 5, p. 3;
- > Cfr. Grasso, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali nel sistema costituzionale*, in www.sistemapenale.it, 14 febbraio 2020;
- > La confisca poteva seguire l'irrogazione di una misura personale, ma non prescindere. Cfr. Occhipinti, *La confisca di prevenzione a quarant'anni dalla legge Rognoni-La Torre*, in *Giurisprudenza Penale web*, 2022, 9;
- > Cfr. Lauricella, *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2, 2021;
- > Cfr. Basile, *Manuale delle misure di prevenzione*, Giappichelli, 2021;
- > Così Fiandaca, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. Pen. VIII*, Utet, Torino, 1994;
- > Cfr. Di Paola, *Confisca dell'impresa mafiosa e misura dell'ablazione, tra verifica sostanziale e accertamento probatorio*, in *Foro It.*, 2020, n. 11;
- > Cfr. Piva, *Misure di prevenzione - Corte cost. n. 24 del 2019*, *Arch. Pen.*, in *Giur. Cost.*, 2019;
- > <https://www.interno.gov.it/it/notizie/foggia-forte-azione-contrasto-tentativi-infiltrazione-mafiosa-nelleconomia-legale>;
- > Dati Istat: www.dati.istat.it.



DOTTRINA



**Professore
Emiliano Covino(*)**



**Tenente Colonnello
Giovanni Migliavacca(**)**

Le Frodi carosello come illecito penal-tributario volto ad alterare fraudolentemente il meccanismo applicativo dell'IVA^(***)

L'analisi trattata riguarda i rapporti esistenti tra la falsa fatturazione nelle frodi fiscali, sempre più frequenti in particolar modo nel campo dell'IVA, ed il riciclaggio dei relativi proventi. Infatti, si sta ampliando sensibilmente l'applicazione di questi fenomeni frodati, finalizzati all'alterazione della concorrenza a danno dell'erario, attraverso un meccanismo di società interposte che permettono prima l'acquisto di beni senza applicazione di IVA e poi consentono la detrazione IVA all'ultimo beneficiario del meccanismo fraudolento, senza un effettivo versamento del tributo nelle casse dello Stato. Si tratta del fenomeno delle cosiddette frodi carosello, che attualmente si sta estendendo anche in ambiti di criminalità organizzata e di associazioni a delinquere finalizzate appunto all'evasione dell'IVA.

In base alla giurisprudenza di legittimità e alla dottrina di riferimento, l'elaborato analizza la differenza tra la falsa fatturazione per operazioni oggettivamente e soggettivamente inesistenti, con particolare riferimento a quest'ultimo illecito nell'ambito delle suddette frodi IVA.

In questo contesto, le indagini finanziarie condotte nel tempo e sempre di più su vasta scala, non solo hanno consentito di disvelare meccanismi sempre più raffinati e fondati essenzialmente su un articolato sistema di fatturazioni per operazioni/prestazioni inesistenti

(*) Professore di riferimento a tempo Determinato presso la Cattedra di Diritto Tributario - Dipartimento DISTU - Corso di Giurisprudenza, Università degli Studi della Tuscia.

(**) Comandante del Reparto Carabinieri Anticrimine - Catanzaro.

(***) Divisione dell'opera per Autori: Professore Emiliano Covino paragrafi 1-5, Tenente Colonnello Giovanni Migliavacca paragrafi 6-10.

generate dalle cosiddetta “società cartiere”, ma si sono proiettate sempre di più nell’individuazione degli effettivi beneficiari della frode e dei proventi dell’attività illecita, spesso schermati dietro prestanomi o altre società strutturate e apparentemente adempienti dal punto di vista tributario.

A conclusione del ragionamento sopra sviluppato, si tenteranno di individuare sia gli strumenti normativi sia i migliori approcci investigativi per individuare i sintomi più comuni di queste frodi, le loro connessioni con altre fattispecie delittuose come il riciclaggio e la loro affermazione nel crimine organizzato, valutando anche le possibilità offerte dai nuovi strumenti informatici attualmente disponibili, primo fra tutti la fatturazione elettronica obbligatoria per tutti gli operatori economici.

The analysis of this writing concerns the relationship between false invoicing in tax fraud, increasingly frequent especially in VAT fraud, and the money laundering of the proceeds. In fact, the application of these defrauding events is significantly expanded, aimed at altering business competition to the detriment of the Community, through a mechanism of interposed companies that, first allow the purchase of goods without applying VAT, and then allow the deduction of VAT to the last beneficiary of the fraudulent mechanism, without an effective payment of tax. This is the tax crime of so-called carousel fraud, which is currently also spreading to criminal associations aimed at VAT evasion.

Based on the jurisprudence of Supreme Court and the doctrine, the paper analyses the difference between false invoicing for objectively and subjectively non-existent transactions, with particular reference to the second crime in the context of the VAT frauds.

The financial investigations, conducted longer and deeper, have not only made it possible to reveal increasingly refined mechanisms based essentially on an articulated system of invoicing for non-existent operations generated by the so-called “phantom companies”, but have been increasingly projected in identifying the actual beneficiaries of fraud and the proceeds of illegal activity, often shielded behind nominees.

At the end of this analysis, we will try to identify both the regulatory tools and the best investigative approaches to identify the most common symptoms of these frauds, their connections with other criminal cases, such as money laundering, and their affirmation in organized crime, also evaluating the possibilities offered by the new Artificial Intelligence tools currently available, first of all the mandatory electronic invoicing for all business activities.



SOMMARIO: 1. Le frodi IVA come fenomeno di evasione aziendale, per necessità imprenditoriali e non direttamente personali. - 2. L’ordinario funzionamento dell’IVA e la sua alterazione per mezzo delle frodi fiscali. - 3. La pluralità di condotte criminali conducibili al concetto di “fattura falsa”. - 4. La fattura elettronica e la sparizione dei reati di falsa fatturazione come falso ideologico. - 5. La prevalenza delle fatture false soggettivamente e la progressiva sparizione delle operazioni oggettivamente inesistenti. - 6. La società cartiera: definizione e caratteristiche. - 7. Giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione. - 8. Società cartiere e frodi carosello. - 9. Le frodi carosello e le sue connessioni con i reati di riciclaggio e reimpiego. - 10. Conclusioni.

1. Le frodi IVA come fenomeno di evasione aziendale, per necessità imprenditoriali e non direttamente personali

Le frodi IVA rappresentano una particolare tipologia di evasione, rispetto alla comune concezione degli illeciti fiscali, perché non queste si basano sull'occultamento di ricavi, ossia la tipica (e più semplice) forma di evasione in senso materiale⁽¹⁾, ma rientrano tra le asimmetrie della determinazione documentale dei presupposti di imposta, ossia sulla alterazione fraudolenta della contabilità aziendale al fine di abbattere la tassazione dei redditi d'impresa.

Come noto, le forme elementari di evasione servono fondamentalmente ad attribuire utili occulti alla proprietà aziendale (al titolare della ditta, nelle ipotesi imprenditorialmente più elementari), evadendo nello stesso momento IVA, imposte sui redditi e contributi sociali, almeno nel caso dell'omessa registrazione di ricavi, in cui consiste l'evasione di massa già citata⁽²⁾.

Tuttavia, possono esserci, in alcuni settori economici, evasioni indotte da esigenze di equilibrio economico dell'azienda, ossia dalla necessità di abbattere il carico fiscale non a vantaggio della sola proprietà, ma per favorire l'impresa stessa per favorirne la competitività. Il successo aziendale dipende anche dal carico tributario sui presupposti economici di terzi tassati dall'azienda. Si tratta di clienti, dipendenti e altri fornitori, da lei tassati quando percepisce consumi ed eroga redditi, nella funzione di filtro⁽³⁾.

In questo contesto occorre calare le frodi IVA. Infatti, proprio l'IVA sugli acquisti come credito d'imposta, e simmetricamente l'IVA sulle vendite come debito dell'azienda da cercare di abbattere (anche illecitamente), rappresentano un momento in cui si inseriscono le fatture per operazioni inesistenti, rappresentando una metodologia evasiva per gonfiare artatamente i costi, quando per esigente di organizzazione imprenditoriale i ricavi non possono essere più occultati.

Giova ricordare che questa tipologia di violazioni fiscali e penali avvengono quando l'azienda è così spersonalizzata e strutturata da non poter più omettere di registrare i ricavi, perché l'organizzazione interna non lo permetterebbe: quando l'imprenditore può scegliere liberamente tra non registrare i ricavi o gonfiare indebitamente i costi, la scelta logica ed istintiva è a favore della prima opzione, più semplice da attuare, senza conseguente di

(1) Raffaello Lupi, *La funzione amministrativa d'imposizione tributaria*, LGS Editore, 2022, p. 61.

(2) Raffaello Lupi, *Funzione tributaria come diritto amministrativo speciale ad oggetto economico*, LGS Editore, in corso di pubblicazione, par. 4.7/4.8.

(3) Raffaello Lupi, *Funzione tributaria come diritto amministrativo speciale ad oggetto economico*, LGS Editore, in corso di pubblicazione, par. 4.1.

tipo penal-tributario⁽⁴⁾ e soprattutto con una maggior difficoltà di accertamento (i ricavi in “nero” escono dalla disponibilità del cliente e finiscono nelle tasche dell'imprenditore senza lasciare tracce contabili).

Quando gli introiti sono tutti “bianchi”, l'impresa può decidere di correre il rischio di utilizzare fatture per operazioni inesistenti. Talvolta, il meccanismo della falsa fatturazione si inserisce in una frode IVA in senso tecnico, ossia in uno schema di triangolazione societaria finalizzato ad ottenere un credito IVA in capo all'acquirente, cui non corrisponde un simmetrico versamento dell'imposta da parte del fornitore. Le frodi IVA aggrediscono anche affidabili organizzazioni amministrative, compresa la Grande Distribuzione, con l'obiettivo di ridurre i costi al consumo finale. L'ultimo fornitore al dettaglio acquista, infatti, da un subfornitore che gli addebita l'IVA senza versarla, usandola per pagare il prezzo al fornitore effettivo, di merci anch'esse in genere provenienti da vendite intra-UE (che permettono il mancato addebito dell'IVA). Per l'ultimo acquirente imprenditore, che rivende al dettaglio, questo riduce in pratica il prezzo⁽⁵⁾.

Basandosi sulle asimmetrie detrazione/non imponibilità si possono addirittura mettere in piedi operazioni dirette a far sorgere detrazioni a fronte di IVA non versata, anche senza beni o servizi sottostanti⁽⁶⁾.

Si tratta delle famigerate “frodi carosello”, rientranti più ampio *genus* delle frodi IVA, che prendono il nome proprio dal fatto che la merce sembra circolare (almeno cartolarmente in base alle fatture) tra un numero elevatissimo di imprese di *import/export*, mentre in realtà sta sempre ferma al centro di questo vorticoso giro di fatture fittizie⁽⁷⁾, proprio come i cavalli del carosello (che questa Rivista evidentemente rappresenta con orgoglio) sembrano correre all'impazzata mentre, di fatto, girano sempre all'interno dello stesso percorso.

Sul punto, occorre ribadire che, in linea teorica, il pagamento dell'IVA al fornitore giustifica la detrazione del tributo, indipendentemente dal suo successivo versamento all'Erario da parte del cedente. Il sistema di funzionamento dell'IVA, sin dalla sua istituzione, è concepibile solo attraverso un versamento periodico del tributo “per masse”, ossia accumulando l'IVA dovuta su tutte le

(4) Se, infatti, la pericolosità di una determinata situazione viene determinata sulla base di un giudizio esclusivamente prognostico, che collega in termini di probabilità la situazione con il risultato futuro (Palazzo, Corso di diritto penale. Parte generale, cit., pp.78 ss.), non v'è dubbio che tanto più numerosi e precisi siano i dati sulla base dei quali fondare il giudizio prognostico e tanto più preciso sarà tale giudizio.

(5) Per un'analisi più approfondita del fenomeno si rinvia al contributo del presente Autore, in Lupi Raffaello (a cura di), *Diritto delle imposte*, Giuffrè, 2022, par. 3.11.

(6) Raffaello Lupi, *La funzione amministrativa d'imposizione tributaria*, LGS Editore, 2022, p. 134.

(7) Raffaello Lupi, *La funzione amministrativa d'imposizione tributaria*, LGS Editore, 2022, p. 135: “cosiddetto frodi carosello, così chiamate per il numero delle società interposte”.

operazioni attive (essenzialmente consistenti nella vendita di beni o servizi), al netto del tributo pagato su tutti i costi sostenuti nel medesimo periodo⁽⁸⁾.

La liquidazione IVA periodica rappresenta quindi un “calderone” promiscuo dove l'imposta sulla singola vendita si confonde con tutte le altre operazioni IVA a debito e credito.

La detraibilità dell'IVA pagata al proprio fornitore, a prescindere dall'effettivo versamento da parte di quest'ultimo fa parte del normale funzionamento dell'IVA, che può essere utile riassumere brevemente per poter comprendere la meglio le distorsioni causate dalle frodi fiscali.

2. L'ordinario funzionamento dell'IVA e la sua alterazione per mezzo delle frodi fiscali

Quando un'azienda compra i beni necessari al proprio funzionamento deve pagare al suo fornitore il corrispettivo comprensivo dell'IVA, che dovrà essere documentato tramite fattura (ormai solo elettronica), ove il tributo appare incorporato rispetto al corrispettivo dovuto. L'IVA pagata dall'impresa acquirente si trasformerà in un credito fiscale da compensare con l'IVA incassata, a sua volta, dai propri clienti durante l'ordinaria attività economica. Per gli acquisti effettuali in Italia tra operatori economici (cosiddetto Operazioni B2B - ossia *business to business*), si applica questo sistema chiamato della “rivalsa-detrazione”⁽⁹⁾.

Per essere esemplificare in maniera elementare il funzionamento dell'IVA, quando il Bar compra il caffè da una torrefazione, il corrispettivo sarà comprensivo di IVA (poiché la torrefazione applica la rivalsa IVA in capo al Bar); il tributo pagato nell'ambito della transazione economica rappresenterà un credito fiscale per il bar. Quando quest'ultimo venderà un cappuccino, incasserà l'IVA sulla vendita dal cliente (consumatore finale che subisce la rivalsa IVA restando economicamente inciso dal tributo). Questo riaddebito dell'IVA rappresenta un debito fiscale verso l'erario, che il Bar (in qualità di contribuente di diritto) deve versare al Fisco dopo aver detratto l'IVA sul caffè acquistato (un credito da compensare sotto forma di detrazione fiscale). Il consumatore finale pagherà l'IVA come qualsiasi altro acquirente (sia commerciale sia privato); tuttavia, al contrario degli acquirenti operatori economici, l'acquirente a titolo personale (consumatore finale) non avrà diritto a detrarre IVA pagata, rimanendo

(8) Per tutti, Franco Gallo, voce *Valore Aggiunto, Imposta sul*, in *Enciclopedia Italiana “Treccani”* - IV Appendice (1981).

(9) Raffaello Lupi, *Diritto delle imposte*, Giuffrè 2021, par. 3.3: *Elementi base dell'IVA come imposta plurifase sui consumi inizialmente neutra tramite detrazione*.

inciso dal tributo sui consumi (nella veste di contribuente di fatto⁽¹⁰⁾), anche senza rendersene conto⁽¹¹⁾.

La fondamentale questione, su cui si innestano le frodi IVA, riguarda il fatto che il suo versamento periodico (mensile o trimestrale) non avverrà per singola operazione compiuta (il Bar - nell'esempio precedente - non dovrà versare l'IVA del cappuccino venduto al consumatore, al netto dell'IVA sul caffè ed il latte acquistati). Infatti, come sopra accennato, l'IVA si versa "per masse", ossia si calcola mensilmente l'imposta ricevuta su tutte le operazioni attive (ossia l'IVA che i clienti hanno dato all'azienda), rappresentando un debito fiscale (infatti quella sulle vendite si chiama IVA a debito, rappresenta un debito fiscale dell'azienda verso l'Erario); tale somma deve essere compensata sull'IVA pagata dall'azienda ai fornitori su tutti i propri acquisti, la quale rappresenterà un credito fiscale da compensare. Il risultato del calcolo corrisponderà all'IVA dovuta ogni mese, calcolata complessivamente su tutte le operazioni attive e passive del periodo. Quindi, l'IVA pagata sulle bollette dell'elettricità o sul noleggio dei macchinari rappresenta un credito da compensare con l'IVA dovuta per le vendite di cappuccino (restando nel prototipo di azienda sopra esemplificato)⁽¹²⁾. Ciò premesso, ritornando alle considerazioni iniziali, il cliente che compra un bene comprensivo di IVA, pagandolo correttamente al proprio fornitore, non può avere certezza dell'effettivo versamento del tributo da parte di quest'ultimo, perché la transazione si va a confondere nel calderone delle operazioni attive e passive della propria controparte⁽¹³⁾.

La fattura falsa di inserisce in questo contesto, cercando di far ottenere all'azienda una detrazione IVA a fronte di un omesso versamento del tributo da parte del fornitore, più o meno connivente in base all'impianto criminale creato per effettuare la frode fiscale in questione⁽¹⁴⁾.

(10) Massimiliano Giorgi, *Voce Imposta sul valore aggiunto (IVA)* (con Raffaello Lupi), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 2009.

(11) Solo dal primo luglio 2019, infatti, con lo scontrino elettronico, ogni consumatore vede scorporata l'IVA che ha sempre pagato inconsapevolmente all'interno del corrispettivo della transazione, che per le vendite al minuto (B2C - ossia *Business to Consumer*) si intende sempre comprensivo di IVA.

(12) Poiché fisiologicamente un'azienda deve avere ricavi maggiori dei costi, in condizioni di normalità economica ogni operatore economico deve dovrà trovarsi in situazione di debito IVA, perché avrà incamerato IVA sulle vendite per un valore maggiore dell'IVA versata sui propri acquisti; in caso contrario, vorrebbe dire che l'azienda ha più costi che ricavi, situazione che - salvo ipotesi eccezionali - rappresenta un chiaro sintomo di anomalia gestionale.

(13) Ciro Cesarano, *Operazioni inesistenti e principio di cartolarità IVA*, in *Guida alla Fatturazione*, n. 6, 1° giugno 2022, p. 45.

(14) Baldassare Santamaria, *Manuale di diritto tributario*. Cedam scienze giuridiche, Cap. XXII, *Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti*, p. 317.

Visto che il fornitore si troverà in mano un'IVA ricevuta dal suo fornitore e non versata all'Erario, si innesta in questo maccassimo anche un rilevante problema di riciclaggio, per far sparire queste somme sottratte al fisco e - talvolta - spartirle anche con il fornitore connivente, su cui si soffermerà più in dettaglio Giovanni Migliavacca nella seconda parte.

3. La pluralità di condotte criminali conducibili al concetto di “fattura falsa”

Il termine “fattura falsa” è stato sopra utilizzato in maniera volutamente atecnica, per individuare una serie composta di comportamenti illeciti, con finalità e modalità operative del tutto diverse tra di loro. Si tratta di una terminologia di uso comune, ma non perfettamente aderente alla normativa di settore penal-tributario⁽¹⁵⁾.

Infatti, il d.lgs. 74 del 2000 (il testo unico dei reati tributari) utilizza la locuzione “fatture per operazioni inesistenti”, circoscrivendo alcune fattispecie incriminatorie tipiche, entro la quale si ritrovano situazioni strutturalmente assai diversificate.

Da un lato vi è il fenomeno delle fatturazioni fittizie per ottenere dei vantaggi fiscali, primo fra tutti la riduzione dell'imponibile per ridurre il carico fiscale dell'utilizzatore/imprenditore. Dall'altro lato, la falsa fatturazione riguarda i proventi illeciti, che devono essere ripuliti attraverso una serie di operazioni economiche simulate. La criminalità costituisce quindi società, che emettono fatture per prestazioni di sorveglianza, riparazione, vigilanza, trasporto, consulenza, provvigione per attuare fenomeno di estorsione a carico dei pagatori (vittime di estorsione), mascherando l'origine illecita delle somme attraverso una semplice operazione di riciclaggio. Tali causali veicolano sempre più spesso quelle che, oggettivamente, costituiscono estorsioni, tangenti, o altri prezzi del reato, che evitano il contante, il quale in grandi quantità è oramai ingestibile e rifiutato dagli istituti di credito (che anzi devono segnalare proprio le “operazioni sospette”).

Il contrasto al riciclaggio dovrà trasferirsi quindi sempre più spesso all'interno del sistema bancario, individuando i legami tra gli intestatari dei conti e i gruppi criminali, nonché seguendo i movimenti in entrata e in uscita con cui i conti bancari si riempiono, e quelli con cui si svuotano, passando le risorse da un conto all'altro.

(15) Enrico Mario Ambrosetti, Enrico Mezzetti, Mauro Ronco, *Diritto penale dell'impresa*, Zanichelli, 2022, p. 378: diritto penale tributario viene definito come quel complesso volto a punire con la sanzione penale le violazioni degli obblighi concernenti l'imposizione e la riscossione dei tributi (146), cit.

Su queste basi teoriche occorre calare il concetto di generico di falsa fatturazione, che - nella ipotesi di base - è sempre rimasto uguale dall'istituzione⁽¹⁶⁾ dell'IVA nel 1972, tanto da poter essere ripreso dalla risalente Cass. penale 17 giugno 1982, parte in causa Usuelli, tuttora pienamente valida, secondo cui "ogni tipo di divergenza fra la realtà commerciale e l'espressione documentale di essa, e non soltanto la mancanza assoluta dell'operazione fatturata". Se ciò è vero ai fini delle sanzioni penali, sotto molti profili è invece rilevante il diverso modo in cui si presenta la falsità, e quindi risulta opportuno definire le eventuali "categorie" cui possono ricondursi le fatture false⁽¹⁷⁾:

1. fatture "oggettivamente" inesistenti, dove la divergenza tra apparenza documentale e realtà è assoluta, in quanto l'operazione rappresentata non esiste affatto (inesistenza soggettiva assoluta) oppure ha contenuto economico diverso da quello reale (in genere artatamente gonfiato), concretizzando un fenomeno di sovrapproduzione (o inesistenza oggettiva parziale);

2. fatture "soggettivamente" inesistenti, dove la divergenza tra la fattura e la realtà attiene ad uno dei soggetti che intervengono nell'operazione. In tal caso l'operazione, quindi, esiste nella sua materialità, ma va ricondotta ad altri soggetti rispetto a quelli che appaiono nel documento fiscale⁽¹⁸⁾.

In entrambe le ipotesi, come controparte della società acquirente (utilizzatrice della fattura falsa) vi è una società emittente che rientra la nota figura della "cartiera" o "società fantasma", ossia soggetti economici costituiti per la produzione di documentazione fiscale falsa, dietro i quali non esiste alcuna attività economica reale, essendo spesso amministrati da prestanome nullatenenti.

Più nello specifico, la frode realizzata mediante l'utilizzo di fatture per operazioni soggettivamente inesistenti può atteggiarsi in diverse forme, da quelle più elementari (con l'interposizione di una società fantasma tra l'acquirente e il fornitore reale) a quelle più frequenti e insidiose, tra le quali rientrano le "frodi carosello" sopra menzionate, spesso orchestrate con l'aiuto di molteplici soggetti comunitari e nazionali conniventi.

Si tratta, come si può intuire, intuibile, di ipotesi di falso ideologico mediante dichiarazione fraudolenta⁽¹⁹⁾, poiché la fattura è documentalmente corretta.

(16) Non a caso è proprio il DPR n. 633/1972 istitutivo dell'IVA a disciplinare forme e contenuto della fattura (art. 21).

(17) Con la dicitura "fatture per operazioni inesistenti", si intende, principalmente, ex art. 1 del d.lgs. n. 74/2000, "le fatture [...] emesse a fronte di operazioni non realmente effettuate in tutto o in parte, o che indicano i corrispettivi o l'imposta sul valore aggiunto in misura superiore a quella reale, ovvero che riferiscono l'operazione a soggetti diversi da quelli effettivi".

(18) Ugo Romano, *Ancora in tema di fatture per operazioni inesistenti*, in *Dialoghi di diritto tributario*, n. 5/2004, Ipsa.

(19) I reati più caratteristici del decreto n. 74/2000 sono quelli consistenti in una dichiarazione da

Tale illecito, oltre che punibile fiscalmente ex o art. 21, comma 7, d.p.r. n. 633/1972 con l'indetraibilità dell'IVA su operazioni inesistenti⁽²⁰⁾, è punito anche penalmente ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 74/2000, poiché l'utilizzatore deve provare che non sapeva della inadempienza fiscale del proprio fornitore. La giurisprudenza tributaria, in alcune circostanze, ha assunto un indirizzo pro-Fisco, particolarmente restrittivo⁽²¹⁾, tendente ad addossare degli obblighi specifici di controllo a carico del contribuente⁽²²⁾, spesso molto gravosi, allo scopo di scongiurare il coinvolgimento in una frode correlata all'emissione di fatture soggettivamente inesistenti⁽²³⁾.

In effetti, l'*onus probandi* diviene, in tali casi, così stringente da tramutarsi in una vera e propria *probatio diabolica*⁽²⁴⁾.

Quelle sopra descritte rappresentano fatture false in senso ideologico, in quando il documento fiscale è genuino, ma è dolosamente falso nel suo contenuto, o per quanto riguarda il reale emittente (soggettivamente false) o per quanto riguarda la prestazione ivi descritta (oggettivamente falsa).

Da queste fattispecie si devono distinguere le fatture false emesse attraverso un'alterazione del documento fiscale, ossia un falso materiale. Si tratta di un fenomeno criminale in via di sparizione per l'avvento della fatturazione elettronica, come avremo modo di specificare subito di seguito.

cui emerge un imponibile inferiore a quello effettivo: tali reati hanno una gravità diversa a seconda che la dichiarazione si basi su documentazione fittizia o altri artifici (in questi casi si ha la dichiarazione fraudolenta) ovvero si versi nell'ipotesi di mera dichiarazione infedele, senza i suddetti artifici documentali. Cfr. Raffaello Lupi, *Manuale Diritto Tributario*. Parte Generale, Giuffrè, Ed. 8, 2005 p. 292.

- (20) La Corte di Giustizia UE, nella sentenza resa nelle cause riunite C-459/17 e C-460/17, ha affermato che, "per negare al soggetto passivo destinatario di una fattura il diritto di detrarre l'IVA menzionata su tale fattura, è sufficiente che l'amministrazione stabilisca che le operazioni alle quali tale fattura corrisponde non sono state effettivamente realizzate".
- (21) Cfr. Ordinanza n. 22567 del 10 agosto 2021 della Cassazione, secondo cui, nella controversia relativa a una "frode carousel", i molteplici elementi indiziari, emersi in sede di verifica e posti a fondamento della pretesa tributaria, devono essere valutati dal giudice di merito di modo che i requisiti di gravità, precisione e concordanza richiesti dalla legge siano ricavati dal loro complessivo esame, sulla base di un giudizio globale e non atomistico degli stessi (ciascuno dei quali, infatti, può essere insufficiente).
- (22) Mauro Manca, *Operazioni inesistenti: detrazione IVA, rilevanza del danno erariale e proporzionalità del regime sanzionatorio attuale (ricostruzione alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità ed eurounitaria)*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 1 del 2022.
- (23) Cfr. Cassazione n. 9851 e n. 27566 del 2018; n. 5873/2019: "in tema di IVA, l'Amministrazione finanziaria, se contesta che la fatturazione attenga ad operazioni soggettivamente inesistenti, inserite o meno nell'ambito di una frode carousel, ha l'onere di provare, non solo l'oggettiva fittizietà del fornitore, ma anche la consapevolezza del destinatario che l'operazione si inseriva in una evasione dell'imposta".
- (24) Maurizio Leo, *Operazioni soggettivamente inesistenti: la giurisprudenza di legittimità delimita i controlli* *Corriere Tributario*, n. 3, 1° marzo 2022, p. 240.

4. La fattura elettronica e la sparizione dei reati di falsa fatturazione come falso ideologico

La fattura materialmente falsa si presenta quando l'utilizzatore della stessa altera il documento cartaceo nella sua integrità, modificando un documento fiscale originariamente genuino oppure creandolo *ex novo*, in entrambi i casi all'insaputa dell'emittente. Non sono stati rari casi di fatture gonfiate artatamente attraverso qualche programma di videocomposizione, o addirittura riproducendo totalmente il modello di fattura di una società emittente, in genere grandi aziende di servizi che effettuano fatturazione di massa (come le società elettriche, telefoniche, del gas, ecc.). Il fisco poteva teoricamente incrociare i dati fiscali attraverso il vecchio albo "clienti e fornitori", ora sostituito dallo speso-metro, ossia la comunicazione dei dati delle fatture emesse e di quelle ricevute e registrate dai soggetti IVA. In questi casi, chi alterava la fattura una fattura di acquisto avrebbe trasmesso i dati che non corrispondevano alle informazioni rilasciare dall'ignaro fornitore, circa i propri clienti. L'accertamento richiedeva, comunque, l'incrocio delle informazioni provenienti da soggetti residenti in diverse zone d'Italia, creando una difficoltà applicativa spesso lasciava impunito l'illecito risparmio d'imposta attraverso le fatture false in senso materiale.

Quanto alla configurazione giuridica del reato, su questa fattispecie lungamente la giurisprudenza penale si è divisa tra art. 2 e art. 3 del d.lgs. n. 74/2000, ossia tra fatturazione di operazioni inesistenti (art. 2) o utilizzo di altri mezzi fraudolenti. Occorre ricordare che l'art. 2 e l'art. 3 disciplinano due fattispecie profondamente diverse: il primo (art. 2) riguarda l'utilizzazione in dichiarazione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti; il secondo (art. 3) disciplina l'indicazione in dichiarazione di elementi fittizi mediante il generico ricorso a mezzi fraudolenti, anche avvalendosi di documenti falsi. La giurisprudenza della Cassazione⁽²⁵⁾ ha fatto rientrare nell'art. 2 anche il falso materiale, affermando che, ai fini della configurabilità dell'art. 2 deve ritenersi rilevante, non solo la falsità ideologica o contenutistica dei suddetti documenti, ma anche quella materiale⁽²⁶⁾, alla stregua della definizione contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 74/2000. Si tratta di questioni interpretative ormai sorpassate dalla evoluzione informatica e dalla normativa fiscale, che dal 2019 ha generalizzato la fattura elettronica mediante il Sistema di Interscambio (SdI) per le imprese ed i professionisti⁽²⁷⁾, creando quindi un documento digitale

(25) Tra le altre v. Cass., Sez. Terza pen., 23 febbraio 2012, n. 10987.

(26) F. Sgubbi, L. Mazzanti, L. Loretto, *Codice dei reati tributari*, LA Tribuna, 2017, pp. 431 ss.

(27) F. Barbaro, P. Bompani, B. Dei, P.B. Sorignani, *Fatturazione elettronica, Guide operative di Ipsoa*, 2019, pp. 16 ss.

inalterabile, non retrodatabile e soprattutto avente la certezza del destinatario e del mittente, con evidenti ripercussioni in capo della repressione degli illeciti penali e tributari⁽²⁸⁾.

5. La prevalenza delle fatture false soggettivamente e la progressiva sparizione delle operazioni oggettivamente inesistenti

A fronte della progressiva sparizione delle fatture materialmente false, la casistica che più si è andata diffondendo nel mondo del commercio in questi ultimi anni riguarda sempre di più la fattispecie connessa all'emissione di fatture soggettivamente inesistenti, soprattutto nell'ambito delle frodi carosello sopra citate⁽²⁹⁾.

Queste che si giovano fraudolentemente della possibilità di effettuare acquisti senza anticipare al fornitore il pagamento dell'IVA (per tutti, gli acquisti intracomunitari e gli acquisti effettuati da sedicenti esportatori abituali)⁽³⁰⁾, al fine di permettere indebite detrazioni IVA, su cui ci soffermeremo nel dettaglio nella seconda parte dell'articolo. Anche tale fenomeno è viene sempre di più contrastato dai nuovi strumenti di indagine, grazie alla facilità dell'incrocio dei dati permessa dall'aumento esponenziale delle informazioni digitali sulle transazioni commerciali.

Pur in presenza di migliori strumenti di contratto, il fenomeno criminale si mostra molto insidioso, ponendo in crisi l'interesse connesso allo svolgimento degli accertamenti fiscali quale bene giuridico tutelato dalla normativa penale tributaria⁽³¹⁾.

Infatti, nelle frodi carosello le operazioni commerciali, pur esistendo nel loro elemento materiale (la merce è effettivamente venduta), in realtà non sono poste in essere tra il cliente e il fornitore apparente (ossia i soggetti indicati in fattura); in realtà, il vero fornitore, unico soggetto dotato una effettiva organizzazione d'impresa, sta a monte dell'emittente della fattura, il quale alla fine si rivela è una scatola vuota (ossia la società cartiera), interposta ed inadempiente a tutti gli oneri fiscali e documentali, primo fra tutti il versamento dell'IVA pagatagli dal cliente.

(28) Salvini Livia, Cagnola Fabio, Ferri Filippo, *Manuale professionale di diritto penale tributario*, 2022, p. 191.

(29) Maurizio Leo, *Operazioni soggettivamente inesistenti: la giurisprudenza di legittimità delimita i controlli* *Corriere Tributario*, n. 3, 1° marzo 2022, p. 240.

(30) S. Commendatore, F. Alloni, *Evoluzione delle frodi carosello: la nuova analisi degli aspetti sanzionatori, amministrativi e penali*, in *L'IVA*, n. 1/2014, p. 52.

(31) Tullio Padovani, *Itinerari della riforma penale tributaria*, in *Leg. pen.*, 1984, p. 297. Nella medesima direzione si è anche espressa la Corte di cassazione con sentenza resa dalle sezioni unite il 6 luglio 1990 (in *Cass. pen.*, 1991, 45).

Questa interposizione di un soggetto fiscalmente inaffidabile consente di alterare il principio cartolare dell'IVA da cui siamo partiti, ossia la detrazione d'imposta da parte del cliente a fronte di un omesso versamento del fornitore. Se poi il fornitore effettivo è un soggetto intracomunitario, l'operazione di acquisto non imponibile ai fini IVA (in base alle ordinarie regole comunitarie) viene artatamente trasformata in una operazione soggetta ad IVA grazie all'interposizione fittizia, creando un credito fiscale che - senza la frapposizione della società fantasma - non sarebbe sorto. Le imposte non versate dalla società cartiera, in realtà, rappresentano non solo l'illecito guadagno degli autori della frode, ma servono anche a far vendere sotto costo il bene, lucrando effettivamente sul tributo non versato.

Quindi, la triangolazione non permette solo la detrazione di un'IVA non versata dal fornitore apparente/società cartiera, ma consente anche di creare un credito fiscale partendo da un'operazione in origine non imponibile IVA, tanto da alterare la concorrenza tra operatori economici. Ciò conferma la necessità di una tutela penal-tributaria, necessaria in quanto, "in campo tributario, il disvalore è intrinsecamente e irriducibilmente connesso al mancato versamento del tributo all'erario"⁽³²⁾.

6. La società cartiera: definizione e caratteristiche

Anche le più complesse attività di indagine di contrasto al riciclaggio di capitali illeciti accumulati soprattutto da consorterie criminali organizzate, negli ultimi decenni hanno consentito di disvelare meccanismi sempre più raffinati e fondati su un articolato sistema di fatturazioni per operazioni/prestazioni inesistenti (concetto finora dettagliatamente analizzato), tese a giustificare pagamenti tracciati tra diverse "società cartiere" e società operative sul mercato sempre riconducibili al medesimo gruppo criminale e destinatarie finali dei fondi da riciclare.

Per prima cosa, è importante comprendere il significato di "società cartiera" (o *shell company*), ovvero un'impresa legalmente esistente il cui scopo non è quello di produrre e scambiare beni e servizi, bensì solo e soltanto quello di emettere fatture per operazioni inesistenti, in sintesi produrre "carte" contabili.

Quindi, per rispondere in maniera aderente agli scopi di analisi ed individuazione del fenomeno - propedeutici all'elaborazione di mirate strategie di contrasto al fenomeno - nel corso del tempo, oltre agli organismi inquirenti, sono stati creati organismi anche internazionali - come il Gruppo d'Azione

(32) Mario Romano, *Osservazioni sul nuovo diritto penale tributario*, in *Dir. prat. trib.*, 1983, I, p. 754.

Finanziaria Internazionale (GAFI)⁽³³⁾ - che si sono posti l'obiettivo di elaborare e sviluppare strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita, partendo anche dall'individuazione dei segnali/indicatori di operatività e delle caratteristiche tipizzanti di una "società cartiera".

Quest'ultima, da un punto di vista soggettivo, è caratterizzata da una dotazione patrimoniale minima, prive di finanziamenti bancari che spesso entrano in liquidazione dopo pochi anni di vita e che effettuano frequenti variazioni della sede sociale e risultano gestite da soggetti molto anziani o giovanissimi che, nella maggior parte dei casi, non hanno una storia imprenditoriale alle spalle o risultano nullatenenti o sono stati oggetto di precedenti fallimenti, pignoramenti, protesti, ecc. Spesso la compagine sociale e/o gestoria di una cartiera varia frequentemente e a volte si accompagna con modifiche dell'oggetto sociale molto spesso ampio ed eterogeneo. Questa fluidità è ricercata per sottrarre la cartiera da accertamenti fiscali e per consentirle di accendere nuovi conti eludendo, temporaneamente, il vaglio dell'intermediario bancario.

Da un punto di vista oggettivo invece, la cartiera si caratterizza per una movimentazione bancaria molto rilevante con entrate a cifra tonda riferite al pagamento di fatture da parte di altre società e da uscite, proporzionali alle entrate, dovute a ripetuti prelievi, da parte degli amministratori giustificati come pagamenti a fornitori ovvero di consulenze anche a imprese estere. Sovente si riscontrano anche trasferimenti di fondi all'estero a favore di società collegate che provvedono poi alla monetizzazione attraverso l'utilizzo di carte di credito straniere. Sui conti delle società cartiere raramente si osservano operazioni tipiche delle imprese reali, come pagamenti di utenze, di tributi, emolumenti ecc., mentre in genere il saldo contabile del rapporto è prossimo allo zero.

Il bilancio, se presente, è di norma di tipo abbreviato con un attivo molto elastico, mentre il passivo ha, in genere, un ridotto capitale d'apporto. Il conto economico è connotato da elevati ricavi che crescono esponenzialmente in un breve arco temporale e contemporaneamente da uno scarso valore aggiunto operativo. I costi tipici che si rinvergono sono quelli per materie prime e per servizi, mentre sono assenti o quasi i costi del personale. L'andamento del bilancio non riflette neanche parzialmente la congiuntura del settore di appartenenza dichiarato.

I settori di attività delle società cartiere sono molto eterogenei tra di loro e fra quello più a rischio di frode nelle fatturazioni spiccano quello edile, commercio di

(33) Il più importante è il GAFI - *Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale* - ossia un organismo intergovernativo composto da 35 membri in rappresentanza di Stati e organizzazioni regionali, che si pone come obiettivo la lotta al riciclaggio di proventi illeciti.

autoveicoli, beni a contenuto tecnologico, beni alimentari, trasporto su strada, carburanti, logistica, metalli preziosi, pulizia e manutenzione, materiali ferrosi, attività di consulenza e pubblicitarie. Di recente sono state individuate, anche sulla base delle dichiarazioni oro in possesso della UIF⁽³⁴⁾, cartiere estere nel settore degli operatori professionali in oro. Le cartiere estere, partecipate o amministrate da cittadini italiani (in alcuni casi dagli stessi compratori), emettevano fatture per vendite inesistenti con la finalità di mascherare la provenienza illecita di partite di oro e di giustificare i bonifici verso l'estero disposti dalle società italiane apparentemente acquirenti.

Tale eterogeneità dipende dal fatto che la cartiera può essere facilmente utilizzata in tutti i settori economici. Il settore parrebbe quindi un elemento aspecifico nel mondo delle cartiere.

Questi elementi caratterizzanti sinteticamente rendicontati, non rendono quindi compatibili tali fattispecie di aziende con la reale attività di impresa in un contesto di produttività e concorrenza e si rivelano particolarmente aderenti alle condotte tipizzanti dei crimini finanziari, soprattutto del riciclaggio, per confondere e dissimulare evidenze sul reato presupposto⁽³⁵⁾.

7. Giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione

Anche la stessa Corte di Cassazione, in alcune sentenze emesse nell'ambito di procedimenti a sfondo prevalentemente tributario, ha identificato le caratteristiche peculiari di una società cartiera, fondamentali da riconoscere per indirizzare l'attività di controllo e contrasto al fenomeno da parte delle Forze di polizia, la cui specializzazione rappresenta sempre di più un elemento imprescindibile.

Dall'analisi delle sentenze si evidenziano alcune caratteristiche delle società definite come cartiere che ricorrono più frequentemente:

➤ *finalità/operatività finanziaria*⁽³⁶⁾: la finalità della società cartiera è quella di emettere fatture per operazioni inesistenti (art. 8, d.lgs. 74/2000) con l'obiettivo principale di consentire a società reali di ottenere crediti IVA e contestualmente abbattere l'utile ante imposte e ridurre quindi la base imponibile (art. 2, d.lgs. 74/2000). Da un punto di vista finanziario, le sentenze rilevano che spesso i fondi che la cartiera riceve attraverso bonifici vengono successivamente monetizzati mediante prelievi di contante e retrocessi alle società reali.

(34) Rapporto UIF, 2019.

(35) *Quaderno dell'Antiriciclaggio*, nr. 15 - 2020.

(36) Cass. n. 6262/2019, n. 13386/2019, n. 15681/2019, n. 36247/2019 e n. 38599/2019.

L'operatività avviene quindi quasi sempre all'interno di una rete di imprese, tra cui si evidenziano società reali e società cartiere;

➤ *corporate governance/organizzazione/bilancio*⁽³⁷⁾: la cartiera ha molto spesso la forma giuridica di società a responsabilità limitata e gli amministratori sono di frequente delle "teste di legno". La sua organizzazione è pressoché inesistente: non ha immobili, capannoni, automezzi, magazzini, attrezzature, strutture di vendita, ecc., ed è sprovvista o quasi di personale interno ed esterno. Alcune delle cartiere rilevate nelle sentenze della Cassazione presentano i bilanci in forma abbreviata;

➤ *settori di operatività*: le cartiere individuate nelle sentenze della Cassazione consultate operano in settori molto eterogenei e non appaiono concentrate in specifiche attività economiche. Due sentenze tra quelle consultate⁽³⁸⁾ rilevano anche l'utilizzo delle cartiere da parte della criminalità organizzata per realizzare forme di evasione fiscale, di finanziamento e reinvestimento di capitali.

8. Società cartiere e frodi carousel

In tema di operatività di una società cartiera, proprio il GAFI pone particolare attenzione alla attività delle società cartiere stesse quando esse specializzano la loro attività, sovrapponendosi alle *VAT carousel frauds*⁽³⁹⁾, in italiano le cosiddette frodi carousel IVA o frodi IVA. Tali tipologie di truffa, largamente perpetrata anche dalla criminalità organizzata, costituiscono per diffusione e complessità una delle principali preoccupazioni per le amministrazioni finanziarie italiane ed europee e si caratterizzano per l'applicazione di uno schema dove sono coinvolti più soggetti societari.

Nelle operazioni cosiddette "frodi carousel" ricadono le fattispecie criminose di cui agli artt. 2 e 8, d.lgs. n. 74/2000, rispettivamente "dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti", ed "emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti". La fattispecie più utilizzata riguarda la vendita di prodotti o servizi da parte di una società "interposta" (che ha acquistato gli stessi da fornitore intracomunitario, quindi senza applicazione dell'IVA secondo il principio comunitario del cosiddetto *reverse charge*) alla società "interponente" (reale interessata all'acquisto dei prodotti).

Rilevato che la successiva operazione di vendita viene svolta in Italia, la fattura dell'interposto è comprensiva d'IVA, che l'interponente versa all'interposto, permettendogli di andare a credito.

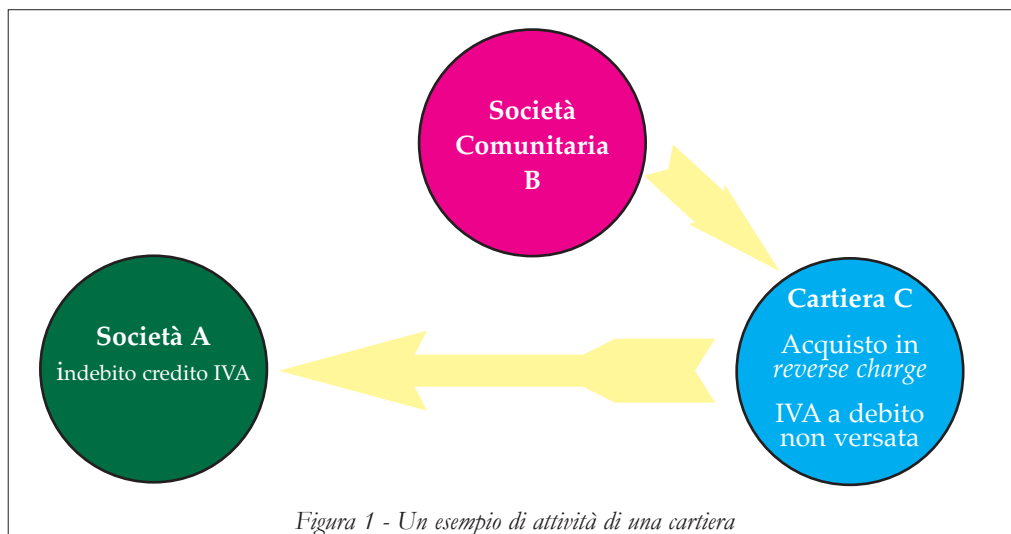
(37) Cass. n. 28979/2016, n. 5434/2017, n. 6262/2019, n. 36247/2019 e n. 38599/2019.

(38) Cass. n. 15681/2019 e n. 15041/2019.

(39) GAFI, 2007.

A questo punto la società interposta scompare dalla circolazione, senza provvedere al versamento dell'IVA a debito relativa alla vendita effettuata nei confronti dell'interponente.

I reati anzidetti, previsti dagli artt. 2 e 8 del d.lgs. n. 74/2000, infine, non prevedono soglie quantitative di punibilità, e quindi si verificano anche se trattasi di fatture di modesto importo, salva l'applicazione di un'attenuante⁽⁴⁰⁾.



Nei casi concreti si rileva talvolta la presenza di catene più complesse con il coinvolgimento di una rete di cartiere allo scopo di rendere più difficili i controlli e il recupero dell'imposta.

In tale ambito rientrano anche le cartiere estere e italiane utilizzate per le già citate frodi carosello⁽⁴¹⁾, il cui schema può prevedere la rivendita al primo soggetto della filiera dei beni venduti da parte dell'ultimo soggetto e/o includere anche altri soggetti estranei alla frode. Molto spesso il trasferimento della merce non avviene affatto.

In alcuni casi le somme pagate alla cartiera vengono prelevate da quest'ultima e trasferite alla società A, al netto di una commissione, e reimpiegate in nero o depositate su conti *offshore*.

Oltre all'evasione fiscale, quindi, l'utilizzo delle cartiere può perseguire altre finalità quali l'occultamento di flussi finanziari illeciti fra aziende, in forma di crediti commerciali, la creazione di fondi neri e il riciclo di prodotti rubati⁽⁴²⁾.

(40) Il Tributario, P. Ceroli, *Frodi Carosello*.

(41) UIF, 2020.

(42) Riccardi et al., 2019.

In Italia, per quanto attiene il regime sanzionatorio di tali meccanismi fraudolenti, oltre al sopra citato d.lgs. 74/2000 aggiornato al d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158, dedicato nello specifico ai reati tributari, interviene anche la legge n. 231/2001, che introduce nel nostro ordinamento la cosiddetta “responsabilità amministrativa” delle società per cui possiamo affermare che la normativa tributaria ha uno strumento di prevenzione e contrasto alle frodi, che prevede una responsabilità amministrativa per le società riguardo ai reati compiuti dai propri rappresentanti a vantaggio della società stessa. Disciplina applicabile, però, esclusivamente agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica⁽⁴³⁾.

9. Le frodi carosello e le sue connessioni con i reati di riciclaggio e reimpiego

E proprio il reimpiego di denaro proveniente da attività illecite, come le frodi fiscali qui sopra richiamate, in attività economiche o finanziarie ufficiali, con la consapevolezza che si tratti di valori provenienti da attività delittuose, configura il reato di riciclaggio: ecco perché alle «frodi carosello», che permettono l'accumulo di fondi neri, si associa sistematicamente il reato di riciclaggio e investimento fittizio, realizzato principalmente da associazioni a delinquere, sempre più spesso di stampo mafioso.

Analizzando sommariamente una delle inchieste più note nello specifico settore, ovvero “il caso *Fastweb* e *Telecom Italia Sparkle*”, in maniera chiara e lineare viene spiegato il concetto di «frode carosello», da intendersi cioè come quella operazione di natura fraudolenta, messa in piedi da più soggetti operanti all'interno del territorio comunitario, destinata a far ottenere un indebito rimborso del credito IVA maturato fittiziamente, in assenza di operazioni di natura commerciale.

Come correttamente indicato nelle carte dell'inchiesta, tale operazione viene realizzata con almeno tre soggetti distribuiti nel territorio comunitario e con quattro precise mosse.

1) In primo luogo venivano realizzate o individuate, una serie di società ‘A’, tutte con sede all'estero nell'ambito dell'Ue e di fatto create ad hoc per le operazioni delittuose, nonché una serie di società ‘B’, con sede in Italia e anch'esse di fatto create *ad hoc*;

2) ‘A’ cedeva fittiziamente a ‘B’ un valore pari a ‘100’ di servizi, di solito traffico telefonico ma non solo, senza pagare l'IVA poiché si trattava di cessione all'interno di Stati appartenenti all'Ue (la cosiddetta *cessione ‘intra’*);

(43) S. Porfido, *Iusitiner*, 2017.

3) 'B' cedeva fittiziamente alle società 'C' - vale a dire *Fastweb* e *Telecom Italia Sparkle* - i medesimi servizi per un valore di '100' sul quale veniva pagata da 'C' l'IVA per il venti per cento, poiché si trattava di una compravendita di servizi in Italia, con un esborso finale apparente per 'C' di '120';

4) 'C', infine, rivendeva ad 'A' i medesimi servizi con il sistema 'intra' (come detto applicabile negli acquisti tra Stati Ue) al prezzo di '100' senza il pagamento dell'IVA. In questo modo, afferma il GIP, alla fine di un'operazione sostanzialmente neutra a fini economici perché ogni soggetto paga e incassa '100', 'C' (vale a dire *Fastweb* e *Telecom Italia Sparkle*) ha apparentemente pagato '20' di IVA a 'B', che quest'ultima in ogni caso non versa all'erario, non avendo mai incassato la relativa somma. Secondo il giudice, dunque, il vero scopo dell'operazione è consentire a 'C' di realizzare un credito erariale di '20' su ciascuna operazione fittizia di pagamento di '100'. Questo credito può essere sottratto dall'IVA che 'C' incassa dai propri clienti per l'uso delle utenze telefoniche e che (in mancanza di credito IVA) dovrebbe riversare all'erario. Perciò, se ad esempio *Fastweb* o *Telecom Italia Sparkle* avevano incassi per un milione e 200mila euro, avrebbero dovuto versare 200mila euro all'erario alla scadenza prevista dalla legge. Poiché però esponevano un (inesistente) credito IVA pari o superiore a 200mila euro, lo detraevano da quanto dovevano versare e ottenevano profitti superiori del venti per cento a quelli che avrebbero realizzato solo con l'operazione commerciale (ad esempio un milione 200mila anziché un milione). A questo punto, scrive il giudice, le ingenti somme di denaro apparentemente spese per pagare l'IVA in favore delle società 'B' (le cosiddette 'cartiere') consentivano a *Fastweb* e *Telecom Italia Sparkle* di realizzare 'fondi neri' per enormi valori che costituivano l'oggetto primario delle attività di riciclaggio e di investimento fittizio realizzato da altri membri dell'associazione per delinquere»⁽⁴⁴⁾.

10. Conclusioni

Il sistema fraudolento sopra descritto si è moltiplicato a dismisura, allontanandosi dai settori originariamente più a rischio (le auto di nuova immatricolazione un tempo, ora l'informatica e la telefonia), per svilupparsi in ogni settore economico.

Questa proliferazione degli illeciti ha spinto l'Amministrazione finanziaria ad aumentare accertamenti nei confronti di imprese ed a migliorare gli strumenti di analisi delle informazioni fiscali e finanziarie.

(44) <https://www.corriereitaliano.com/attualita/italia/2010/6/17/riciclaggio-56-arresti-bufera-su-fastw-1352934.html>.

Sul tema, si deve iniziare il ragionamento sul concetto “troppe informazioni = nessuna informazione”: è chiaro che ormai l'informatica traccia i pagamenti digitali, le fatture elettroniche, i dati dell'emittente dati dell'utilizzatore, ma poi serve sempre una elaborazione sistematica che non sia semplicemente di incrocio matematico asettico. È interessante approfondire in un'altra sede la questione dell'algoritmo predittivo⁽⁴⁵⁾ e dell'accertamento basato su dati selezionati da intelligenza artificiale, ma già in questa sede è importante far notare che la disponibilità teorica di informazioni non equivale a risolvere il problema, se i milioni di dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria non vengono elaborati.

In ogni caso, attraverso strade si può raggiungere l'obiettivo della intercettazione delle fatture false, come una più mirata predisposizione di strumenti informatici che incrocino “automaticamente” gli elenchi dei fornitori “a rischio”, oppure la verifica di plurime intestazioni di cariche amministrative di soggetti di età avanzata, nullatenenti ecc. ... L'evoluzione di altri sistemi di *intelligence*, quale l'analisi del rischio sulle nuove partite IVA, l'obbligo del VIES per effettuare acquisti intracomunitari, vanno in questa direzione, da coordinare con la mole di informazioni provenienti dalla fatturazione elettronica⁽⁴⁶⁾, anche grazie all'implementazione dell'uso dell'intelligenza artificiale che sta modificando rapidamente anche l'azione dell'Amministrazione finanziaria attraverso una nuova modalità di accertamento sempre più precoce delle operazioni a rischio⁽⁴⁷⁾. Ma non solo.

Anche l'esperienza investigativa maturata nel contrasto alla criminalità organizzata, soprattutto quella mafiosa, condotta negli anni in tutto il territorio nazionale, ha consentito di appurare come le attività imprenditoriali ad essa riconducibili - anche apparentemente lecite - venivano alimentate nel corso del tempo da ingenti flussi di denaro, riconvertiti in risorse spendibili tramite nuovi sistemi di riciclaggio.

Alcune di queste inchieste (come ad esempio l'operazione “Aemilia”⁽⁴⁸⁾ eseguita in Emilia Romagna), hanno consentito di fare luce sulle nuove illecite metodologie attraverso le quali un'organizzazione criminale si serva di apposite

(45) Aristide Police, *Scelta discrezionale e decisione algoritmica*, in *il diritto nell'era digitale*, AA.VV. (a cura di), Giuffrè, 2022, p. 496.

(46) Raffaele Lupi, *Sperequazioni tra violazioni riguardanti la sola imposta*, in Raffaele Lupi, *Fiscalità d'impresa e reati tributari*, Milano, 2000, pp. 21 ss.

(47) Stefano Dorigo, *Opportunità e limiti nell'impiego dell'intelligenza artificiale da parte del Fisco*, *Corriere Tributario*, n. 11, 1° novembre 2022, p. 965, Dottrina di (*).

(48) N. 3911/2017 R. Sent. - n. 000577/2017 RG App. - n. 8846/2015 RGNR datata 12 settembre 2017 della Corte d'Appello di Bologna.

cordate di riciclatori, i quali applicavano un sistema di reimpiego dei capitali illeciti fondato su un doppio circuito di false fatturazioni giustificanti pagamenti tracciati tra varie società “cartiere”, utilizzando sinteticamente il seguente schema:

a. la criminalità organizzata avvia delle imprese⁽⁴⁹⁾ “cartiere” (società A), versando nei proprio conti corrente del denaro contante, di norma provento di attività illecita;

b. le imprese così costituite trasferiscono fondi ad altre imprese cartiere (società B) dei riciclatori, che emettono fattura per lavori/forniture/prestazioni in realtà mai compiute;

c. le imprese cartiere dei soggetti riciclatori a quel punto trasferiscono i fondi ricevuti, con una maggiorazione prestabilita, ad altre imprese riconducibili al sodalizio (società C), pienamente operative e attive sul mercato, che emettono un’ennesima fattura di vendita attestante la legittimità dell’operazione commerciale.

I passaggi b. e c. sopra riportati, consentono alle imprese collegate alla criminalità organizzata e alle imprese “cartiere” di iscrivere in contabilità dei ricavi IVA e dei costi IVA: le imprese mafiose (società C) avranno iscritto dei costi minori ai ricavi, maturando quindi un debito IVA, mentre le imprese “cartiere” (società B) iscriveranno l’esatto opposto, maturando dunque un credito d’IVA.

Ne consegue quindi che l’“impresa mafiosa” (società C) dovrà versare l’IVA (solitamente il ventidue per cento) all’Erario: versamento tuttavia in parte coperto dalla maggiorazione ricevuta dall’impresa cartiera (punto c.). L’impresa cartiera dei riciclatori invece, vantando un credito d’IVA (derivante dal fatto che paga più di quello che incassa), potrà chiedere il rimborso all’Erario.

Il risultato finale è che il “costo” del riciclaggio viene in buona parte coperto dal riscatto IVA da parte dei riciclatori, rendendo così l’intero schema “autosostenuto” e consentendo alle imprese operative collegate alla criminalità organizzata di apparire solide e competitive sul mercato.



(49) In genere intestate a prestanome e i cui costi d’iscrizione sono minimi e non richiedono il versamento di un sostanziale capitale sociale.



**Professoressa
Stefania Mabellini(*)**

DOTTRINA

La prelazione storico-artistica e i suoi “motivi”

Il contributo prende le mosse da una pronuncia del Consiglio di Stato (sez. Quinta, n. 261/2022) nella quale, in relazione al divieto di acquisto degli immobili da parte delle amministrazioni territoriali, si ribadisce la natura autoritativa della prelazione storico-artistica. L'Autrice si sofferma in particolare sulle finalità - non tanto di conservazione quanto di valorizzazione del bene culturale -, che sono sottese alla prelazione, evidenziando la necessità di una motivazione del provvedimento che non si limiti ad un mero richiamo alle esigenze che, a suo tempo, avevano giustificato l'apposizione del vincolo culturale sul bene.

The paper takes inspiration from a judgement (Cons. Stato, sez. Quinta, no. 261/2022), that reaffirms the authoritative character of territorial administrations' right of pre-emption and keeps them out from the ban on purchasing properties. The Author focuses on the pre-emption's aim, which is not preservation, but appreciation, highlighting the requirement of an appropriate justification of that. The justification of pre-emption in fact shall not consist only in a reference to the previous restrictive measures for the protection of the cultural good, but shall be argued on particular requirements of appreciation of it.

Una recente pronuncia del Consiglio di Stato (sez. Quinta, 14 gennaio 2022, n. 261) offre l'occasione per fare il punto sugli interessi sottesi all'esercizio della prelazione storico-artistica e sulla natura stessa dell'istituto.

La questione che il Giudice amministrativo è chiamato ad affrontare riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 12, comma 1-ter), d.l. n. 98/2011, “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, convertito con modificazioni dalla l. n. 111/2011 il quale, per evidenti ragioni di contenimento della spesa pubblica, stabilisce che, tra gli altri, gli enti territoriali possano effettuare operazioni di acquisto di immobili «solo ove siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento» e a condizione che il prezzo di acquisto sia ritenuto congruo dall'Agenzia del demanio.

(*) Associata presso il Dipartimento di storia, patrimonio culturale, formazione e società dell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

Secondo la tesi accolta dal Giudice di primo grado, la prelazione storico-artistica (art. 60, Codice dei beni culturali e paesaggistici) non si sottrarrebbe, al pari di ogni forma di acquisto di beni immobili effettuato da enti territoriali, alla prova documentale della “indispensabilità” e “indilazionabilità”.

In tal modo, l’Amministrazione sarebbe sottoposta a un duplice onere probatorio, dovendo dimostrare di non poter garantire l’esercizio delle proprie funzioni con altre risorse già nella sua disponibilità e di non poter, altresì, rinviare l’acquisto ad altro momento.

Ebbene, condivisibilmente il Consiglio di Stato, ribaltando le conclusioni accolte, in primo grado, dal TAR Calabria (sez. Prima, n. 563/2022), esclude che il divieto di acquisto degli immobili sia applicabile all’attività autoritativa delle amministrazioni territoriali⁽¹⁾, e ribadisce, una volta di più, che è a quest’ultima che la prelazione storico-artistica va ricondotta, chiudendo nettamente ad ogni ricostruzione alternativa dell’istituto secondo i canoni “contrattualistici” del diritto privato⁽²⁾.

Vero è che, come ci ricorda la denominazione dell’istituto, condivisa e declinata con dovizia nel diritto privato, la prelazione storico-artistica prende pur sempre le mosse da una manifestazione di volontà del soggetto privato, la cui volontà di alienazione del bene culturale si deve essere già concretizzata in un atto formale.

Vero è, quindi, che essa non può essere esercitata in mancanza di tale presupposto⁽³⁾, il negozio di alienazione, appunto, il quale accende il corrispondente potere dell’Amministrazione, ovvero sia il “diritto di precedenza” riconosciuto al soggetto pubblico sul soggetto privato - l’acquirente - nell’acquisto di beni culturali.

Fattore, questo, che distingue, peraltro, la prelazione dalle altre procedure

(1) In senso analogo, d’altronde, si esprime anche l’interpretazione autentica fornita dall’art. 10-bis, d.l. n. 35/2013.

(2) Cfr., G. Furguele, *Contributo allo studio della struttura delle prelazioni legali*, Milano, 1984, 24 ss., per il quale (p. 27) «l’insopprimibile necessità del presupposto costituito dall’atto di alienazione posto in essere dal proprietario consente di concludere per il mantenimento della fattispecie nell’ambito dello schema logico della prelazione»; M.R. Cozzuto Quadri, *La circolazione delle “cose d’arte”*, Napoli, 1997, 51 ss.; A. Caracciolo La Grotteria, *I trasferimenti onerosi dei beni culturali nell’ordinamento italiano e comunitario*, Milano, 1998, 49 ss. Per la riconduzione della prelazione storico-artistica ad un «“terzo spazio” di rilevanza giuridica, nel cui ambito ricondurre quelle relazioni tra i privati e lo Stato che non possono qualificarsi esclusivamente né in termini contrattuali né alla stregua di attività amministrative discrezionali, ma che invece assumono una natura ibrida», V. Bongiovanni, *La prelazione artistica tra pubblico e privato*, in *Juscivile*, 2020, 1589.

(3) Per l’orientamento per il quale il negozio traslativo potrebbe essere qualificato come “mero presupposto” con conseguente irrilevanza delle eventuali vicende estintive o modificative del contratto a monte, cfr. Cons. Stato, sez. Sesta, 27 agosto 2014, n. 433.

espropriative, prive, invece, di qualsivoglia «collegamento con iniziative che [debbono] essere attivate dalla parte privata titolare del bene»⁽⁴⁾.

Vero è, infine, che la prelazione deve essere esercitata «al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione o al medesimo valore attribuito nell'atto di conferimento»⁽⁵⁾, senza che la Pubblica Amministrazione goda di alcun margine di negoziazione, nemmeno, si badi, nell'ipotesi in cui esso sia non corrispondente all'effettivo valore di mercato⁽⁶⁾.

Tuttavia, è appunto al mero innesto del procedimento amministrativo che si ferma il rilievo della volontà del privato, al quale, per converso, sfugge ogni capacità di condizionarne il successivo svolgimento o l'esito. Il procedimento, una volta avviato, si sviluppa, in altre parole, del tutto indipendentemente dal negozio giuridico privato e, del resto, l'effetto traslativo conseguente alla prelazione non retroagisce alla data della conclusione del contratto di alienazione (art. 62, comma 3, del Codice dei beni culturali)⁽⁷⁾, né le clausole contenute in quest'ultimo esplicano effetti nei confronti del soggetto pubblico (art. 61, comma 5, Codice dei beni culturali). Il quale, conclusivamente, non si trova in una situazione di "parità" rispetto ai contraenti privati, né tantomeno si sostituisce all'acquirente assumendone la posizione contrattuale, ma piuttosto esercita un potere di acquisto che reca ben impressi i segni distintivi dell'atto autoritativo⁽⁸⁾.

(4) Così, R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, III ed., Milano, 2004, 339. Si veda la sent. Corte cost. n. 269 del 1995, nella quale si osserva che, «a differenza di quanto accade nelle ordinarie procedure espropriative, la prelazione viene a collegarsi ad una iniziativa (trasferimento a titolo oneroso) che non è attivata dalla parte pubblica, bensì dalla parte privata, titolare del bene», ciononostante concludendo che si configuri «chiaramente» come un «istituto in cui prevale, sul profilo negoziale, il profilo autoritativo».

(5) Cfr., Cons. St., sez. Sesta, n. 802 del 1987, in *Riv. giur. ed.*, 1987, I, 1043 ss. Che il proprietario che abbia deciso l'alienazione onerosa non debba subire alcuno svantaggio economico in conseguenza dell'esercizio della prelazione è affermato, ad esempio, da Cons. St., sez. Seconda, 4 giugno 1997, n. 1248, in *Cons. Stato*, 1999, I, 136. Cfr., sul punto, B.L. Boschetti, *La circolazione dei beni culturali*, in M.A. Cabiddu, N. Grasso, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2004, 178, che rileva che l'istituto della prelazione «ha come finalità quella di produrre un arricchimento del patrimonio pubblico di beni culturali senza, al contempo, riflettersi in un depauperamento del patrimonio privato».

(6) V., R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, 339, nt. 14. Si consideri la complessa situazione che ha interessato il "carteggio Vasari", oggetto, nel 2009, di un tentativo di alienazione ad una società russa. Cfr., A. Gualdani, *La prelazione artistica e il caso dell'archivio Vasari di Arezzo*, in *Aedon*, 3/2010.

(7) ... il quale dispone che: «La proprietà del bene passa all'ente che ha esercitato la prelazione dalla data dell'ultima notifica».

(8) V., Cass., 29 novembre 1989, n. 5026, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1990, I, 188 ss.; Cass., 21 agosto 1962, n. 2613, in *Foro it.*, 1963, I, 253; Cass., 1° luglio 1992, n. 8079, in *Foro it.*, *Rep.*, 1993, voce *Antichità*, n. 97; Cass., 30 luglio 1982, n. 4363, in *Foro it.*, 1983, I, 88 ss.; Cass., SS.UU., 6 maggio 1994, n. 4386, in *Foro it.*, 1995, I, 895 ss., per la quale il diritto di prelazione storico-artistica esplicherebbe «un potere di supremazia per il conseguimento dell'interesse pubblico alla conservazione ed al generale godimento di determinati beni, ponendo in essere un negozio di

Come evidenziato nella pronuncia in esame dal Consiglio di Stato, «la differenza rispetto alle altre modalità di acquisto coattivo del bene, allora, sta solo nel fatto che l'esercizio del potere qui non rimuove completamente la volontà del proprietario del bene, che è libero di decidere di vendere o meno, ma, nel caso in cui si determini per la vendita, si impone la preferenza in favore dello Stato e delle altre amministrazioni rispetto alla parte contrattuale acquirente».

D'altro canto, entrambe le prove documentali di cui si vorrebbe onerata l'Amministrazione nell'esercizio del potere di prelazione storico-artistica sono ad essa ontologicamente non applicabili.

Non lo è il fattore dell'indilazionabilità poiché, quantomeno a fronte di una denuncia regolarmente presentata, il potere di prelazione va, come noto, esercitato entro un termine perentorio⁽⁹⁾, peraltro piuttosto breve, pari a sessanta giorni, decorsi i quali decade la prerogativa pubblica⁽¹⁰⁾ e ha termine lo stato di incertezza che accompagna l'alienazione⁽¹¹⁾.

Non è, d'altro canto, nemmeno il carattere dell'indispensabilità, poiché quella di esercitare la prelazione resta una facoltà - non un obbligo - in capo all'Amministrazione, «secondo una gradazione di scelta che non si concilia con l'unicità propria di ciò che sia detto *indispensabile*»⁽¹²⁾, da esercitarsi nel perseguimento dell'interesse a cui è proteso l'istituto.

Quale sia l'interesse sotteso alla prelazione storico-artistica - e quale evidenza debba avere nella motivazione del provvedimento - merita, d'altronde, qualche chiarimento.

Nella legge cosiddetta "Bottai" (l. n. 1089/1939) nulla si precisava sulle finalità che, attraverso il potere di prelazione, avrebbero dovuto essere perseguite.

diritto pubblico rientrante nella categoria degli atti espropriativi in senso lato»; Cons. St., 30 gennaio 1991, n. 58, in *Foro it.*, 1991, III, 345 ss., che la configura «espressione di un potere di acquisizione coattiva delle cose di interesse storico ed artistico di proprietà dei privati, da esercitarsi in occasione di negozi di trasferimento della proprietà medesima». V., M. Costanza, *La circolazione delle opere d'arte: regole civilistiche di scambio*, in Id. (a cura di), *Commercio e circolazione delle opere d'arte*, Padova, 1999, 8 ss. Cfr., T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, 2001, 500 ss., i quali rilevano (pag. 508) che «nel negozio di alienazione di beni culturali grava una subordinazione dell'assetto di interessi convenzionale ad un interesse pubblico». In senso contrario, v., M.R. Cozzuto Quadri, *La circolazione delle "cose d'arte"*, cit., 51 ss.

(9) Si veda, in questo senso, Cons. St., sez. Sesta, 13 ottobre 1993, n. 706, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1283 ss.; Cons. St., sez. Sesta, 28 agosto 1995, n. 819, in *Foro it.*, 1996, III, 91 ss.; Cons. St., sez. Sesta, 17 ottobre 1997, n. 1489, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1433.

(10) V., TAR Toscana, 14 febbraio 1984, n. 84, in *Foro amm.*, 1984, 1252 ss.

(11) ... rappresentando, la data di presentazione della denuncia, il *dies a quo* per il decorso del termine di decadenza per l'esercizio della prelazione. V., T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., 513.

(12) In questi termini, il Consiglio di Stato nella pronuncia in esame.

Proprio in considerazione della lacunosità della disciplina legislativa in ordine ai motivi giustificanti la prelazione, la giurisprudenza amministrativa tendeva a ritenere soddisfatto l'obbligo di motivazione del provvedimento di prelazione attraverso la sommaria indicazione dell'esistenza dell'interesse storico-artistico del bene, sui cui si era fondato, a suo tempo, il vincolo⁽¹³⁾.

Di conseguenza, la motivazione - lasciando insoddisfatte le esigenze di garanzia - consisteva in un vuoto adempimento formale, in quanto, com'è di tutta evidenza, una cosa è il vincolo culturale - che, peraltro, convive con la proprietà privata della *res* -, altro la prelazione, che, invece, determina l'integrale sacrificio delle facoltà proprietarie.

Ad ogni modo, nella dottrina si propugnava una lettura evolutiva dell'istituto, per la quale la prelazione storico-artistica non si sarebbe potuta esaurire nella sola finalità di conservazione dei beni culturali - già sottesa, come vedremo, all'apposizione del vincolo -, ma avrebbe dovuto, piuttosto, essere indirizzata al perseguimento di obiettivi di valorizzazione del patrimonio storico e artistico⁽¹⁴⁾.

Al riconoscimento da parte del diritto positivo di tale diversa lettura - maggiormente rispondente all'istanza di garanzia della proprietà privata accolta nell'art. 42 Cost. - si è pervenuti, tuttavia, soltanto nel 2006, attraverso il d.lgs. n. 156, integrativo del Codice dei beni culturali adottato appena due anni prima (il d.lgs. n. 42 del 2004), con il quale è stato modificato l'art. 62, comma 2, prevedendo che, nel formulare al Ministero la proposta di prelazione, la Regione e gli altri enti pubblici territoriali, indichino «le specifiche finalità di valorizzazione culturale del bene».

Sulla base di quanto ora espressamente previsto, pertanto, all'esercizio della prelazione da parte delle Regioni e degli enti infraregionali deve considerarsi sottesa una esigenza di valorizzazione del bene.

Ma non è tutto. Come condivisibilmente osservato, alla luce della «forte spinta di sistema proveniente dall'intero d.lgs. n. 42 del 2004 verso una considerazione

(13) V., in questo senso, Cons. St., sez. Sesta, 1° aprile 1992, n. 221, in *Cons. Stato*, 1992, I, 579; TAR Campania, sez. Terza, 2 giugno 1994, n. 165, in *TAR*, 1994, I, 3283; diversamente, TAR Lazio, sez. Seconda, 8 novembre 1993, n. 1337, in *TAR*, 1993, I, 4364, per il quale il provvedimento con cui si esercita la prelazione deve contenere una motivazione che non si esaurisca nel richiamo all'opportunità di acquisire il bene al demanio statale. In senso adesivo rispetto al primo orientamento, cfr., T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., 515, che, nell'«indeterminatezza del modello legale sugli scopi da perseguire mediante la prelazione», riscontrano «il tratto caratterizzante dell'istituto ed il suo segno distintivo dallo schema tipico dell'espropriazione».

(14) Cfr., M.R. Cozzuto Quadri, *La prelazione artistica*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1985, II, 449 ss.; Id., *La prelazione artistica: gli orientamenti attuali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, II, 155 ss.

dei beni culturali come beni passibili di valorizzazione anche da parte dei proprietari privati» sembra difficilmente sostenibile che, a realizzare tale esigenza di valorizzazione, debbano considerarsi chiamati solo gli enti territoriali diversi dallo Stato e che quest'ultimo possa legittimamente prescindere⁽¹⁵⁾.

Le conseguenze che ne derivano sull'applicazione dell'istituto e sulla sua motivazione appaiono di non poco momento.

È vero che, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, la prelazione storico-artistica trova il suo fondamento in Costituzione⁽¹⁶⁾ e, per di più, si dirige esclusivamente su beni dichiarati, rispetto ai quali, cioè, il diritto dominicale risulta già incisivamente conformato.

Ciononostante, pare tutt'altro che convincente che il trasferimento coattivo del bene alla mano pubblica, che consegue all'esercizio della prelazione, possa ritenersi uno strumento "ordinario"⁽¹⁷⁾, già in potenza nel vincolo culturale e pronto ad espandersi al ricorrere della condizione - l'atto di trasferimento a titolo oneroso - senza necessità di ulteriore motivazione⁽¹⁸⁾.

Tutt'altro.

Non solo si tratta di un provvedimento fortemente incidente sulla proprietà privata - che sottrae la *res* alla commercializzazione -, da considerarsi, pertanto, al pari degli altri atti di trasferimento coattivo della proprietà, una *extrema ratio*, ma anche i suoi presupposti applicativi - sottoposti ad una valutazione dagli ampi margini di discrezionalità - sono ben diversi da quelli che giustificano il vincolo culturale. Quest'ultimo è, infatti, essenzialmente diretto a garantire la conservazione del bene, essendo, per converso, la valorizzazione di beni culturali privati, una attività rimessa, salvo poche eccezioni, alla spontanea iniziativa del privato⁽¹⁹⁾.

La prelazione è, invece, come si anticipava, dettata dall'esigenza di garantire, al di là della conservazione, la valorizzazione del bene e il suo pubblico godimento.

(15) Cfr., G. Clemente Di San Luca, R. Savoia, *Manuale di Diritto dei beni culturali*, Napoli, 2008, 281.

(16) V., la sent. n. 221 del 2007, ove si afferma che «è nell'art. 9 Cost. (...) che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali, la quale "si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese"».

(17) Si esprime in questo senso, P. De Martinis, *Prelazione artistica: vecchi e nuovi temi*, in *Responsabilità civile e Previdenza*, 2016, 1021.

(18) Cfr., ancora, P. De Martinis, *Prelazione artistica: vecchi e nuovi temi*, cit., 1021.

(19) Eccezion fatta per le limitate circostanze nelle quali il privato può essere gravato di obblighi di valorizzazione del bene culturale di cui sia proprietario, in via generale il Codice qualifica la valorizzazione come attività socialmente utile, avente una finalità di solidarietà sociale, rimettendola, conseguentemente, alla volontaria iniziativa del privato (art. 111, comma 4).

Difatti, deve ritenersi che a dare fondamento agli atti di trasferimento coattivo - prelazione storico-artistica compresa - non bastino le sole ragioni conservative, alla cui soddisfazione il vincolo culturale pare, di per sé, idoneo - si pensi ai poteri ispettivi e coercitivi a disposizione dell'Amministrazione per assicurare l'integrità del bene in appartenenza privata -, ma siano, piuttosto, necessarie ulteriori finalità di valorizzazione e pubblico godimento del bene, ragionevolmente incompatibili con il mantenimento della proprietà privata⁽²⁰⁾.

Ne consegue, in relazione alla prelazione storico-artistica, la necessità di una motivazione⁽²¹⁾ - da ritenersi, del resto, principio generale per l'adozione di ogni atto giuridico individuale e concreto, anche al fine di garantirne la giustiziabilità (art. 3, l. n. 241/1990) -, e, viepiù, di una motivazione tarata anziché su una generica esigenza conservativa - che assai difficilmente potrebbe giustificare l'azzeramento della proprietà privata -, sulla preminente esigenza di valorizzazione della *res* culturale⁽²²⁾.



(20) Sia consentito rinviare a S. Mabellini, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, II ed., Torino, 2021, 173 ss.

(21) Si veda, in questo senso, già la sentenza del Consiglio di Stato, sez. Sesta, 3 aprile 1992, n. 226.

(22) Cfr., F. Borriello, *La prelazione artistica tra tutela, fruizione e identità del patrimonio culturale. Prospettiva comparata tra Italia e Paesi Bassi*, in *Rivista giuridica Ambienteditto*, 2/2021, 18 ss.



Professoressa
Antonella Marandola(*)

DOTTRINA

Riforma Cartabia

Le novità in tema di notizia di reato e iscrizione, anche soggettiva

Il lavoro analizza le modifiche apportate dalla riforma Cartabia al concetto di notizia di reato, alla sua iscrizione oggettiva e soggettiva e agli obblighi che ricadono sulla polizia giudiziaria e il pubblico ministero. L'Autrice opera una ricognizione, anche prospettica, degli effetti che la significativa modifica comporta per i diversi operatori, indicando limiti e condizioni delle nuove previsioni di legge.

The work analyzes the changes made by the Cartabia reform to the concept of notitia criminis, to its objective and subjective registration and to the obligations that fall on the judicial police and the prosecutor. The author carries out a survey, even prospective, of the effects that the significant change entails for the various operators, indicating the limits and conditions of the new legal provisions.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La nozione di notizia di reato processualmente rilevante e i suoi “riflessi” sull’attività d’indagine. - 3. L’iscrizione soggettiva: la necessaria ricorrenza di un quadro “indiziario”. - 4. Il ruolo puramente “cognitivo” dell’iscrizione. - 5. La nuova disciplina: effetti precedenti... e susseguenti.

1. Premessa

Tra le maggiori novità della cosiddetta *riforma Cartabia* (d.lgs. n. 150 del 2022), novella introdotta al fine di perseguire l’obiettivo di una riduzione dei tempi del procedimento penale, si segnalano le molteplici modifiche apportate alla fase delle indagini preliminari e a monte quella della definizione della notizia di reato processualmente rilevante, unitamente ai dati necessari per l’iscrizione nel reg. 21 del nome della persona alla quale il reato è attribuito. Invero, la scelta, se da un lato solleva qualche perplessità, dall’altro appare apprezzabile non appena si tenga conto delle notevoli e difformi applicazioni a cui ha dato origine l’iscrizione della notizia di reato soggettiva e/o oggettiva o, più in generale,

(*) Ordinario di Diritto processuale penale presso l’Università del Sannio.

la gestione dei differenti registri (modd. 21, 44 o 45) custoditi presso la segreteria della Procura della repubblica, destinati, com'è noto, al solo computo dei termini delle investigazioni⁽¹⁾.

2. La nozione di notizia di reato processualmente rilevante e i suoi “riflessi” sull'attività d'indagine

Giustificata dal fatto che la sua delimitazione, anche soggettiva, ai fini dell'iscrizione *ex art.* 335 c.p.p. fosse, in verità, condizione necessaria per consentirne, poi, il successivo controllo da parte del giudice delle indagini preliminari, della persona sottoposta alle indagini e della persona offesa (*ex artt.* 335-*ter* e 335-*quater* c.p.p.), fa ingresso nel sistema processuale una definizione, qual è quella della notizia di reato anche soggettivamente rilevante per il rito penale.

L'introduzione di tale nozione, com'è intuibile, comporta di riflesso effetti non secondari sull'avvio delle investigazioni. Dunque, un dato, finora estraneo al procedimento penale ovvero da esso presupposto, diviene elemento processuale a cui vanno riferite tutte le norme che ad essa plasticamente si riferiscono (v., art. 330 e ss. c.p.p.). La notizia “qualificata” di reato processualmente idonea all'iscrizione a mod. 44⁽²⁾ è specificata all'art. 335 c.p.p.: la notizia di reato oggetto d'iscrizione deve essere quella «contenente la rappresentazione di un fatto, determinato e non inverosimile, riconducibile in ipotesi a una fattispecie incriminatrice». Se la necessità è di avere in atti la rappresentazione di un fatto -appunto «determinato» - spetta alla polizia giudiziaria l'impegno di riferire al pubblico ministero un fatto avente connotazioni sufficientemente delineate, ricostruito sulla base di elementi indiziari conosciuti o comunque individuabili. Sul piano soggettivo, invece, il d.lgs. n. 150 del 2022 sostituisce il previgente rinvio: «nonché, contestualmente o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito», con la necessaria ricorrenza di «indizi di reità» a carico del soggetto. La previsione merita condivisione: la legalità ai fini del procedimento o della instaurazione del processo richiede, infatti, quindi una base operativa costruita su parametri predeterminati. Anche al fine di tutelare la persona, l'iscrizione è, quindi, dovuta ogni qual volta dovessero emergere concreti indizi di reità a carico di una persona e non anche quando le indagini dovessero, a titolo esplorativo, svilupparsi nei suoi confronti.

(1) Vedi, oltre a Aprati, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale*, Napoli, 2010; Aprati, *Confermata l'insindacabilità della data di iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro delle notizie di reato*, CP, 2010, 513; Aprati, *Intorno all'immediatezza dell'iscrizione della notizia di reato: sindacabilità del giudice e inutilizzabilità degli atti investigativi tardivi*, CP, 2005, 1330; Marandola, *I registri del pubblico ministero*, Padova, 2001.

(2) Vedi, *Amplius*, K. La Regina, *Il procedimento a carico di ignoti*, Padova, 2012.

Si badi, il richiamo alla nozione *de qua* va correlato al solo impegno dell'annotazione a mod. 21. Non può essere revocato in dubbio, infatti, che l'impegno all'osservanza delle norme processuali, anche per la polizia giudiziaria, prescindono dall'iscrizione. Una tale lettura, avvalorata dalla Consulta⁽³⁾, per la quale l'iscrizione della *notitia criminis* ha natura meramente ricognitiva e non costitutiva dello *status* di indagato, il diritto di difesa si integra già nella sede pre-procedimentale, con tutti gli effetti che ne possono scaturire in punto di vizi processuali per la violazione delle regole sull'intervento difensivo, trova sostegno nell'art. 220 disp. att. c.p.p. È questa una disposizione rivolta in via prioritaria proprio alla polizia giudiziaria atteso che essa dispone che: "quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere, quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizione del codice". Ecco, qui, la coincidenza con quanto richiesto ai fini dell'iscrizione.

Seppur direttamente riguardanti l'esercizio di poteri propri del pubblico ministero, è pacifico che tali modifiche incidono sulla stessa attività e sul ruolo spettante alla polizia giudiziaria, nello svolgimento consapevole del proprio, insostituibile ruolo di supporto investigativo, ancorché la novella non abbia "aggiornato" il tenore dell'art. 347 c.p.p. che imponeva - e impone - alla polizia giudiziaria di trasmettere l'informativa contenente la notizia di reato declinata ancora, in quella sede, quale comunicazione degli "elementi essenziali del fatto".

Com'è noto, tale discrasia non deve sorprendere, in quanto l'art. 109 disp. att. c.p.p. rimette al Procuratore della Repubblica, secondo la sua valutazione "tecnico-discrezionale", la corretta individuazione, della capacità dell'atto ad assurgere a informazione suscettibile - o meno - di iscrizione nel relativo registro (mod. 21, contro noti; mod. 44, contro ignoti; mod. 45, fatti non costituenti notizia di reato). L'iscrizione, infatti, come ha sempre riconosciuto la giurisprudenza di legittimità⁽⁴⁾ e il Ministero della giustizia⁽⁵⁾, è attività tipicamente giurisdizionale: «l'individuazione del registro nel quale procedere l'iscrizione compete, ovviamente, al pubblico ministero, organo destinatario dell'informativa, e costituisce esercizio di attività giudiziaria, non sindacabile in sede amministrativa».

(3) Vedi, Corte cost. 22 luglio 2005, n. 307.

(4) Vedi in particolare, Sezioni unite, 22 novembre 2000, PM in proc. ignoti; nonché, Sezioni unite civili, n. 21094 del 4 novembre 2004.

(5) Cfr., circolare del DAG-Direzione generale della giustizia penale del 21 aprile 2011 e dell'11 novembre 2016.

È al pubblico ministero, in sostanza, che è riconosciuto il «ponderato esercizio» dell'attività tesa all'identificazione di una notizia di reato: di una notizia, cioè, concernente fatti astrattamente sussumibili in una determinata fattispecie criminosa e come tale iscritta nel mod. 44 o mod. 21⁽⁶⁾. Quanto indicato, conferma, inoltre, che è il pubblico ministero, quale *dominus* dell'iscrizione, a dovervi provvedere correttamente, prescindendo dall'eventuale qualificazione fatta dalla polizia giudiziaria o dal denunciante/esponente. Tuttavia, non va trascurato, anche in ragione degli obiettivi di speditezza e fruttuosità dell'attività processuale sottesi alla novella, come l'erroneo invio di un atto che non contenga i requisiti legali genera un inutile dispendio di risorse e, soprattutto, un eccessivo allungamento dei tempi delle indagini preliminari. Di qui, l'esatta «nozione» di notizia di reato per evitare il rischio, non infrequente, di iscrizioni (a modello 21 o 44) di notizie «generiche» che in realtà non entravano - e non entrano ora - nel paradigma della nozione di notizia di reato. Queste, semmai dovranno essere annotate a mod. 45, sul registro, cioè, dei fatti non costituenti reato. Si ricava, infatti, dal nuovo tenore dell'art. 335 c.p.p. l'importanza del ricorso al mod. 45, inevitabilmente necessario quando si tratti di registrare atti ed informative «del tutto privi di rilevanza penale» ossia, volendo parafrasare il nuovo comma 1 dell'articolo 335 del c.p.p., atti ed informative rappresentanti fatti indeterminati o inverosimili ovvero non inquadrabili in alcuna fattispecie incriminatrice. Quest'ultimo problema «definitorio» è per converso importante anche per evitare il rischio opposto di «non iscrizioni» [pur] a fronte di notizie di reato, con il conseguente effetto di ritardare sia il termine di decorrenza delle indagini, sia l'attivazione delle garanzie riconosciute alla persona sottoposta alle indagini.

Per ovviare ai segnalati inconvenienti è necessario, allora, che la polizia giudiziaria, eviti l'invio di informative sommarie, limitate alla sola notizia del fatto, con il mero richiamo della denuncia o querela, senza lo svolgimento di qualsivoglia attività a riscontro ovvero a confutazione della stessa. Va in questa direzione la disposizione dell'articolo 326 c.p.p. in base alla quale: «il pubblico ministero e la polizia giudiziaria svolgono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le indagini necessarie per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale». Nel concetto di necessità rientra quello della completezza del quadro funzionale alle determinazioni del pubblico ministero: sulla scorta delle formulate considerazioni, è facile ritenere che un fatto sfornito di elementi circostanziali pone il pubblico ministero nella difficoltà di effettuare una corretta iscrizione o nella necessità di iscrivere la notizia come fatto non costituente reato.

(6) Vedi, Corte costituzionale, ordinanza n. 3 del 2020.

Ma vi è di più: nell'iscrizione sono indicate, ove risultino, le circostanze di tempo e di luogo del fatto. Si tratta, in questo caso, di un dato innovativo il cui senso si coglie proprio in quanto legato alla fattispecie incriminatrice, oggetto di iscrizione, quale base su cui sviluppare le indagini per la futura (eventuale) costruzione dell'imputazione.

Si tratta, infatti, di elementi essenziali idonei a connotare, ad esempio, le ipotesi, di reato continuato o abituale su cui costruire le indagini e consentire alla difesa di meglio sviluppare l'attività difensiva (arg. *ex* art. 335 c.p.p.). Di qui la necessità che anche la polizia giudiziaria, a dispetto del passato, indichi ora, fin dal momento in cui è possibile, ogni aspetto o elemento che consenta, con una maggiore puntualità e dettaglio rispetto al passato, di declinare anche spazio e tempo entro i quali il supposto fatto di reato è accaduto. Le circostanze di tempo e di luogo del fatto non sono indispensabili per integrare il requisito della determinatezza, anche se, ovviamente, laddove risultino successivamente, l'iscrizione dovrà essere in tal senso integrata.

3. L'iscrizione soggettiva: la necessaria ricorrenza di un quadro "indiziario"

In linea con quanto stabilito, sul versante dichiarativo, dall'art. 63 c.p.p. discende che va esclusa, ai fini dell'iscrizione del nome della persona alla quale il reato è attribuito, l'ipotesi della sufficienza di meri sospetti dovendo il fatto raggiungere un livello di gravità indiziaria. La modifica come si comprende non è di poco conto per gli organi di polizia giudiziaria, tenuti, così, ad elevare la prospettazione del nome del potenziale autore del fatto e degli elementi del fatto già menzionati affinché l'informativa possa essere oggetto di iscrizione.

Ciò significa che per i procedimenti che si reggono sui soli elementi raccolti dalla polizia giudiziaria per il Procuratore della Repubblica si porrà l'opzione di destinare l'atto, tutte le volte in cui il corredo indiziario non basti a prevedere l'iscrizione oggettiva.

Questi potrà certamente richiedere, ove ne ravvisi la necessità e lo ritenga, un supplemento di attività che ha natura squisitamente amministrativa fino a quando non ricorrano i presupposti previsti.

Quando, invece, la polizia si trova innanzi ad un embrione di fatto ipoteticamente idoneo a costituire reato, potrebbe tanto ritenere opportuno di inoltrare, comunque, l'informativa all'organo inquirente, quanto prendersi il tempo necessario per fornirgli un quadro completo dalla notizia di reato e delle fonti di prova a sostegno, secondo quanto disposto, peraltro, dall'art. 348 c.p.p.

In termini generali, ogniqualvolta non si renda necessario sviluppare le investigazioni attraverso atti invasivi della sfera personale - che non richiedono, cioè, la necessità di autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria -, ai fini di una tendenziale completezza delle informative, la polizia giudiziaria potrà provvedere in autonomia (si pensi, così, all'assunzione delle dichiarazioni delle persone informate sui fatti indicate in denuncia, o almeno di quelle di maggior rilievo e delle eventuali altre in grado di fornire un utile contributo conoscitivo o allo svolgimento degli accertamenti *ex art.* 348 c.p.p.). Anticipando, tuttavia, l'impegno legalmente imposto all'organo inquirente è forse, preferibile trasmettere tutto in un'unica soluzione, anche considerando che il sistema informatico non sembra, allo stato, consentire di riconoscere facilmente il «seguito atti» inviato da un ufficio di polizia diverso da quello che trasmise la informativa originaria. Sotto tale aspetto, non paiono, peraltro, ravvisabili gli estremi per eventuali illeciti disciplinari atteso che ai sensi dell'art. 16 disp. att. c.p.p. questi ricorrono solo nel caso in cui il ritardo nelle attività sia avvenuto «senza giustificato motivo». Il completamento delle investigazioni costituisce, al contrario, valida giustificazione per un deposito dilazionato, purché avvengano in tempi ragionevolmente compatibili con lo svolgimento delle investigazioni necessarie. Se la nuova formulazione dell'art. 335 c.p.p. impegna, allora, la polizia giudiziaria a raccogliere il *quantum* sul piano della sovrapposizione con la fattispecie penale (elemento oggettivo e soggettivo del reato), un *quantum* probatorio è richiesto a maggior ragione per l'iscrizione soggettiva. La maggiore attenzione imposta anche agli organi di polizia ben si giustifica in virtù del fatto che proprio il p.m. sarà tenuto ad indicare gli estremi soggettivi ogniqualvolta sottopone una richiesta al giudice delle indagini preliminari. Un discorso diverso va, infatti, compiuto nell'ipotesi in cui sia inoltrato un fatto idoneo a sovrapporsi alla nuova nozione di reato processualmente rilevante stabilito, oggi, all'art. 335, comma 1, c.p.p., ma inidoneo ad assurgere anche a fatto soggettivamente attribuibile ad un soggetto: in tal caso, se possono formularsi le considerazioni appena compiute sul versante «oggettivo», sulla scorta della modifica normativa, salvo che i tempi di attesa rendano necessario, l'invio del deposito, è chiaro che il pubblico ministero procederà ad iscrivere il fatto a mod. 44.

Il quadro normativo, in tal caso, sembra unicamente mutuare normativamente ciò che, già prima della riforma, la giurisprudenza aveva più volte chiarito: l'iscrizione era possibile solo in presenza di specifici elementi indizianti e non di meri sospetti; tuttavia, è chiaro che ora si richiede *ex lege* un maggior impegno agli organi investigativi anche nell'acquisizione della denuncia-querela.

L'aumento, infatti, dello *standard* richiesto per “coltivare” la notizia soggettiva di reato (informativa di polizia giudiziaria o denuncia/querela) sottende un'intenzione profondamente riformatrice, volta a restringere l'ambito delle informazioni processualmente coltivabili: se prima della novella poteva essere iscritta anche la *notitia criminis* avente un *quid minus* rispetto all'indizio di reità di cui all'art. 63 c.p.p., ora viene richiesto un *quid pluris*. Di qui, come premesso, l'impegno, per gli organi di polizia giudiziaria di sviluppare meglio anche le indagini autonome consentite, prima e dopo l'inoltro dell'informativa. Non è questa la sede per riflettere se una tale soluzione pregiudica o meno maggiormente i diritti dell'indagato, giacché potrebbe condurre nella prassi ad autorizzare il pubblico ministero a posticipare l'iscrizione della genesi del procedimento ad un momento successivo, coincidente con quello relativo ad una prima progressione investigativa idonea a far emergere più concreti e pregnanti indizi di reità. È chiaro, infatti, che la “ponderata tardività” dell'iscrizione oggi legittimata crea anche degli effetti pregiudizievoli sul diritto di difesa in termini di utilizzabilità successiva di atti non partecipati, salvo richiamare il principio affermato dalla Corte costituzionale secondo cui, se pure in relazione all'uso di prove formate in incidente probatorio, è ammessa per il giudice la “possibilità di sindacare la concreta utilizzabilità della prova assunta” a fronte di “qualsiasi comportamento omissivo addebitabile al pubblico ministero quanto al momento della individuazione della qualità di indagato”. Sotto tale aspetto non s'ignora il fatto, come premesso, che la legge abiliti alla conduzione frequente di un'attività pre-procedimentale, posticipando tutta una serie di diritti di partecipazione dell'indagato, che verrebbero sacrificati nel caso in cui il p.m. procedesse all'iscrizione “tardiva” del nome della persona a cui il reato, salvo il caso in cui quella connotazione indiziaria possa essere attribuita solo in un secondo momento. In ogni caso, alla luce della novella, è pacifico che l'iscrizione a modello 21 deve escludersi sia in caso di «autore da identificare», e ciò vuoi nell'ipotesi di indagato completamente sconosciuto e quindi da identificare anche come persona fisica, vuoi nell'ipotesi dell'indagato indicato in atti con le generalità ma non complete e quindi da identificare ritualmente secondo quanto preteso oggi dalla legge processuale (artt. 335, 335-bis, 335-ter e 335-quater c.p.p.), vuoi nell'ipotesi di un fatto di possibile rilievo penale in ordine al quale manchi, nel momento dell'iscrizione, un quadro indiziario soggettivamente indirizzato (si pensi ai casi di responsabilità sanitaria e di responsabilità in materia antinfortunistica o ambientale riconducibile ad organizzazioni societarie complesse). L'iscrizione a modello 21, inoltre, non può essere fatta per il solo fatto che una determinata persona sia «indicata» in denuncia come autore del reato, ma solo se emerga al momento dell'iscrizione, in uno con il *fumus* del reato, anche un quadro indiziario indirizzato a carico di “quel soggetto”.

4. Il ruolo puramente “cognitivo” dell’iscrizione

Al riguardo, appare superfluo ricordare che, come insegna il giudice delle leggi e la natura puramente “ricognitiva” dell’annotazione nei diversi registri - funzionale solo al computo dei termini investigativi, anch’essi “rimaneggiati” - spetta, in ogni caso, agli organi investigativi, assicurare al soggetto le garanzie, anche processuali, per il solo fatto di condurre delle attività soggettivamente orientate. Atteso, dunque, che le tutele racchiuse nelle norme processuali prescindono dall’iscrizione, come ricordano, per l’appunto, l’art. 220 disp. att. c.p.p., per le attività “materiali”, e l’art. 63 c.p.p., per l’acquisizione delle dichiarazioni (a pena di inutilizzabilità), l’introduzione del nuovo parametro per dar luogo all’iscrizione soggettiva si lega a doppio fino a quanto dispone l’art. 335-*bis* c.p.p., norma nella quale il legislatore ha sentito l’esigenza di specificare che la mera iscrizione non può “da sola” determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa: la previsione costituisce, indubbiamente, un ulteriore fronte avanzato di quella tutela della reputazione da assicurare secondo quanto impone il d.lgs. n. 181 del 2021 che ha dato attuazione alla Direttiva 2016/343 sulla presunzione di innocenza. In conclusione, ciò che la riforma Cartabia ha voluto evitare sono, dunque, le iscrizioni “arbitrarie”, superficialmente giustificate con l’improprio richiamo - finora - all’“atto dovuto” imposto dalla necessità di dovere compiere attività irripetibili; si è voluta evitare la prassi di frettolose iscrizioni a carico di plurimi soggetti da identificare, ovvero di generalizzate iscrizioni a carico di tutti i titolari potenziali di una posizione di garanzia, senza distinzione dei ruoli e del coinvolgimento nella singola vicenda, in caso di infortuni sul lavoro o di disastri colposi. Una tale soluzione è stata, peraltro, anticipata, in parte, dalla cosiddetta Circolare Pignatone⁽⁷⁾ che ha suscitato particolare interesse alla luce dei suoi non convenzionali contenuti. In quel provvedimento, infatti, l’ex procuratore capo di Roma ha stabilito delle indicazioni protese alla negazione del *favor iscriptionis* quale principio di base, che si opporrebbe ad una lettura “meccanica” dell’art. 335 c.p. Escluse iscrizioni soggettive affrettate che possano determinare effetti pregiudizievoli all’immagine della persona coinvolta, anche sul piano mediatico, o favorire usi strumentali da parte dell’offeso dal reato, si evidenzia, quale nucleo fondante di una corretta iscrizione a modello 21 proprio la ricorrenza di *specifici elementi indizianti* quale livello *minimo di specificazione e qualificazione di un fatto*.

La legge ha, invece, scelto un *quantum* inferiore ai fini dell’annotazione soggettiva.

(7) Circolare n. 3225/17, del 2 ottobre 2017, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, *Osservanza delle disposizioni relative all’iscrizione delle notizie di reato*.

Spetterà alla prassi far buon uso di tali norme di garanzia, che con la nuova disciplina del controllo sulla durata delle investigazioni preliminari e della stasi del procedimento (artt. 405 e ss. c.p.p.) rappresentano un punto di equilibrio tra le esigenze di segretezza, speditezza e adeguatezza delle indagini preliminari e le garanzie dovute alla persona sottoposta alle indagini in ordine all'effettivo rispetto della durata delle indagini preliminari e del diritto di difesa.

5. La nuova disciplina: effetti precedenti... e susseguenti

La riforma com'è noto, introduce un potere di controllo sull'iscrizione, per cui, per quanto la polizia giudiziaria sia estranea a quel meccanismo, è pacifico che essa può svolgere o meglio debba svolgere un importante ruolo proattivo nei confronti del pubblico ministero ai fini della individuazione tempestiva dei soggetti che potrebbero essere iscritti e dei tempi corretti per procedere all'iscrizione, evitando il rischio di richieste di retrodatazione che potrebbero riverberare i loro effetti sull'utilizzabilità degli accertamenti svolti. Nell'ottica della razionalizzazione e speditezza anche del procedimento penale è, infatti, opportuno che la polizia giudiziaria segnali al pubblico ministero le situazioni in cui emerga un quadro indiziario a carico di persona non ancora iscritta ovvero il coinvolgimento dell'indagato già da epoca precedente o successiva rispetto al periodo investigato, per quanto, come detto, la decisione finale di sviluppare l'attività processuale spetti esclusivamente al pubblico ministero, le segnalazioni *de quibus* appaiano estremamente utili. Mantenendo fermo lo sguardo sulle novità apportate dalla riforma Cartabia in tema di notizia di reato, un rilievo non secondario assume, peraltro, il nuovo comma 1-ter dell'art. 335 c.p.p.

La nuova previsione attribuisce al pubblico ministero, il potere di indicare la data anteriore a partire dalla quale l'iscrizione deve intendersi effettuata. Secondo quanto specificato dalla Relazione illustrativa, tale previsione traduce in norma di legge una prassi virtuosa già attualmente seguita da alcune Procure, anche se i sistemi informatici in dotazione non consentono, ancora tale operazione, ed ha l'obiettivo di consentire al pubblico ministero, ove riconosca un ritardo delle iscrizioni, di porvi rimedio senza la necessità di attendere l'attivazione del già analizzato meccanismo giurisdizionale previsto dall'art. 335-ter c.p.p. Alle attività fin qui delineate, fa da contraltare il nuovo articolo 335-quater c.p.p., rubricato «Accertamento della tempestività dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato», che sembra rappresentare la vera novità della riforma e che introduce l'istituto della retrodatazione su istanza di parte.

Si tratta di due modifiche positive che, tuttavia, non fanno i conti con il vero problema del sistema penale legato alla sua ipertrofia.

In conclusione, v'è da constatare come la riforma della giustizia penale si sia mossa operando un'inversione metodologica che pretende di risolvere i problemi dell'ipertrofia del sistema penale intervenendo, invece che sul diritto sostanziale, sul processo, orientandolo sempre di più a principi di efficienza aziendalistica di cui sono evidenti forme il nuovo art. 407-*bis* c.p.p., a norma del quale il pubblico ministero esercita l'azione penale o richiede l'archiviazione entro tre mesi dalla scadenza del termine di cui all'art. 405, comma 2, o, se ha disposto la notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari, entro tre mesi dalla scadenza dei termini di cui all'art. 415-*bis*, comma 3 e 4 c.p.p. Il termine è di nove mesi nei casi di cui all'art. 407, comma 2, c.p.p. Il mancato rispetto del termine può comportare l'attivazione facoltativa del meccanismo dell'avvocazione da parte del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello previsto dall'art. 412 c.p.p., secondo cui "il procuratore generale presso la Corte d'appello può disporre con decreto motivato l'avvocazione delle indagini preliminari" e la possibilità, prevista dal nuovo art. 415-*ter* c.p.p., dell'"indagato" e della persona offesa di chiedere l'intervento del giudice delle indagini preliminari. In particolare, la riforma ha previsto l'obbligo per il pubblico ministero che non rispetti il cosiddetto *termine di riflessione* - salvo il tempestivo ottenimento di un'autorizzazione al differimento delle sue iniziative da parte del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello - di depositare in segreteria la documentazione relativa alle indagini espletate, avvisando l'indagato e la persona offesa della facoltà di esaminarla e di estrarne copia.

Si tratta a mio avviso di una norma punitiva e fortemente "ipocrita", figlia di quell'inversione metodologica di cui si è già detto, che, non tenendo conto delle notevoli difficoltà in cui versano attualmente gli uffici giudiziari e quelli di polizia, esprime una forte diffidenza 'culturale' nei confronti delle Procure. L'irragionevolezza dei tempi del procedimento, infatti, pare essere innanzitutto il frutto avvelenato dell'ipertrofia del sistema penale, invece che di una pretesa (mai dimostrata) pigritia "definitoria" dei pubblici ministeri.



DOTTRINA



**Dottore
Domenico Nardiello(*)**



**Sottotenente
Clarissa Taliano(**)**

Il gioco d'azzardo *Aspetti psicologici, psicopatologici e la tutela normativa*

La crescente diffusione della dipendenza da gioco d'azzardo è oggetto di allarme sociale del nostro Paese, in particolare per le fasce deboli. Il presente contributo mira a far acquisire una maggiore consapevolezza degli aspetti negativi legati al gioco ed, in particolare, dei possibili rischi psicologici e dei problemi psicopatologici connessi. Si vuole altresì affrontare la problematica nel suo complesso andando ad approfondire la criticità del mantenimento della capacità genitoriale nel genitore con disturbo psicopatologico e dei possibili trattamenti terapeutici. Si vuole, inoltre, offrire una panoramica dell'evoluzione della normativa italiana in merito al contrasto del fenomeno, sottolineando come, nel corso degli anni, ci sia stata una sensibilizzazione al fenomeno, in particolare volta alla tutela dei minori.

The increase of gambling addiction is a subject of social alarm in our country, particularly for the more vulnerable groups. This paper aims to raise awareness of the negative aspects related to gambling and specifically the possible psychological risks and related psychopathological problems. It is also intended to address the issue as a whole by going into the criticality of maintaining parental capacity in the parent with psychopathological disorder and possible therapeutic treatments. Furthermore, it offers an overview of the evolution of the Italian legislation regarding the fight against the phenomenon, emphasizing the gradual rise of awareness of the subject, particularly aimed at the protection of minors.

(*) Psicoterapeuta ad orientamento analitico; Dirigente Psicologo presso la UOC Prevenzione e Protezione della ASL Napoli 2 Nord.

(**) Frequentatrice del 29° corso di perfezionamento.

SOMMARIO: 1. Il gioco. - 2. Aspetti psicologici del gioco e problemi psicopatologici connessi. - 3. La problematica del mantenimento della capacità genitoriale. - 4. Possibili trattamenti psicoterapeutici. - 5. Introduzione della normativa di contrasto alla dipendenza da gioco. - 6. D.L. n. 158 del 2012, il cosiddetto “Decreto Balduzzi”. - 7. Ulteriori interventi normativi.

1. Il gioco

Il gioco è una parte complessa del nostro processo evolutivo poiché rappresenta una sorta di bilanciamento essenziale tra la parte razionale e quella istintivo-impulsiva, che nel gioco d'azzardo diventa prevalente, incontrollabile, compulsivo-ossessiva, come tale patologica.

Il legame che intercorre tra l'uomo e il gioco ha origine antichissime; fonti riportano che già dal 3000 a.C. era parte di pratiche divinatorie. L'uomo sin dal suo stato di natura istintivamente ha espresso nel gioco la sua creatività e il bisogno fondamentale di legame sociale.

Il gioco, pertanto, essendo un fenomeno costitutivo della natura umana, quale azione intenzionale volta al conseguimento di un fine orientato al raggiungimento di uno stato di benessere, non può incrinarsi nemmeno nello stato di cultura, nonostante i cambiamenti che la società ha attraversato da secoli. Il gioco assume connotazioni molto diverse, con aspetti soggiacenti sia positivi sia negativi: per alcuni può prevalere l'aspetto ludico o socializzante, per altri può essere la ricerca dell'emozione nello sfidare la sorte, per altri ancora, in modo improprio, il tentativo di colmare un vuoto interiore, riempire la propria solitudine.

2. Aspetti psicologici del gioco e problemi psicopatologici connessi

Nel nostro Paese oltre un milione di persone è affetto da problematiche legate al disturbo da gioco d'azzardo che, in alcuni casi, arrivano ad essere di elevata gravità⁽¹⁾.

L'incremento su diversi canali del gioco d'azzardo, da quello tradizionale dei casinò a quello di immediato utilizzo attraverso i new media (*smart-TV*, *smartphone*, ecc.), ne ha favorito popolarità e fruibilità, aumentandone la percezione di accettabilità ma, percentualmente, facendo crescere il numero di persone con disturbo da gioco d'azzardo fino a trasformarlo in un concreto problema di salute pubblica⁽²⁾.

(1) Griffiths M.D. (2009).

(2) Calado F. (2016).

In Italia, per arrivare all'inquadramento di un disturbo legato alla salute mentale, si fa riferimento principalmente al Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*), redatto dall'*American Psychiatric Association* (APA), in continuo aggiornamento e giunto, nel 2013, alla sua quinta edizione, comunemente nota con l'acronimo DSM-5.

In questa ultima versione, i segni e i sintomi legati al gioco d'azzardo che una persona può provare e manifestare, sono classificati come un vero e proprio comportamento problematico, persistente o ricorrente, che porta il soggetto a provare disagio o compromissione della sua vita, in una maniera clinicamente significativa⁽³⁾.

Questa patologia venne classificata per la prima volta nella terza edizione del DSM, nel 1980, quando fu inclusa tra i disturbi del controllo degli impulsi con la dicitura gioco d'azzardo patologico: in quel tempo fu centrata la diagnosi sull'impossibilità del soggetto a resistere all'impulso di giocare.

Il progredire delle ricerche portò ad aggiungere, già nella revisione del DSM III, tra i criteri da considerare ai fini della diagnosi, elementi quali la pre-occupazione, gli sforzi ripetuti per smettere di giocare e l'astinenza, che sono condivisi con i disturbi da uso di sostanze. Però, fino alla revisione del DSM IV, che l'APA pubblica nel 2000, il gioco d'azzardo patologico resta classificato tra i disturbi del controllo degli impulsi, anche se le indicazioni fornite da molti studi portano a raffinare i criteri diagnostici per la diagnosi.

Ad esempio, per la prima volta la presenza di problemi legali e l'uso del gioco vengono inquadrati come mezzo di regolazione dell'umore e di evasione dalla realtà⁽⁴⁾.

Solo nel corrente DSM-5 la patologia viene classificata come una forma di dipendenza comportamentale, come entità clinica e neurobiologica, e viene collocata tra i disturbi correlati a sostanze e disturbi di *addiction*, assumendo la nuova nomenclatura di disturbo da gioco d'azzardo.

Le alterazioni del comportamento che si osservano nella dipendenza da gioco, come nelle altre forme di *addiction*, sono interpretabili sulla base del modello della ricompensa cerebrale: l'ideazione e l'azione del gioco producono effetti gratificanti e ritenuti fortemente euforizzanti dal soggetto dipendente, inoltre essi rinforzano una serie di comportamenti associati^{(5) (6)}.

(3) *American Psychiatric Association. Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed., Arlington, VA: APA; 2013.

(4) *American Psychiatric Association. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th ed., Text Revision (DSM-IV-TR), Washington, DC: APA; 2000.

(5) Goldstein R.Z. (2002).

(6) Petry N.M. (1999).

Nel Manuale viene descritta una serie di nove condizioni che il clinico deve rintracciare nel soggetto per arrivare ad una diagnosi. Devono essere presenti almeno quattro di queste condizioni, nell'ultimo anno di vita del paziente, per poter porre diagnosi di disturbo da gioco d'azzardo. Più è alto il numero di condizioni presenti più è severa la patologia e, solitamente, gli espedienti per ottenere denaro da giocare sono correlati ad un disturbo grave.

Le nove condizioni per porre diagnosi di disturbo da gioco d'azzardo possono essere così esplicate:

- il soggetto ha pensieri persistenti rivolti al gioco d'azzardo, sulle passate e prossime esperienze di gioco, sugli ostacoli al gioco e su come ottenere denaro;
- spesso gioca nei momenti in cui avverte un disagio interiore dovuto ad ansia, umore basso, senso di colpa, ecc.;
- è come se la persona "rincorresse le proprie perdite", nel senso che ritenta spesso di giocare dopo aver perso denaro;
- egli ha provato, più volte e senza successo, a ridurre o interrompere il gioco;
- quando prova a ridurre o interrompere il gioco diventa irrequieto o irritabile;
- il paziente per raggiungere uno stato di eccitazione legato al gioco, ha un bisogno di quantità crescenti di denaro;
- per nascondere la sua crescente dipendenza dal gioco d'azzardo utilizza frequentemente la menzogna;
- a causa dell'impegno mentale, di tempo e di danaro che richiede il suo stato di dipendenza, il soggetto mette in pericolo o perde relazioni significative, lavoro, opportunità di studio e carriera;
- quando arriva ad avere una grave crisi finanziaria procurata dal gioco d'azzardo, conta sugli altri per procurarsi denaro.

Uno specialista della salute mentale, di fronte a un quadro clinico di questo tipo, deve però poter escludere altre patologie psichiatriche. Ad esempio, il comportamento disfunzionale legato al gioco d'azzardo potrebbe presentarsi, in modo simile, anche in un paziente che sta vivendo un episodio maniacale. Lo specialista possiede gli strumenti per una cosiddetta diagnosi differenziale.

Con la classificazione attuale del disturbo da gioco d'azzardo sono adeguatamente considerate tutte le evidenze scientifiche che lo rendono analogo ad un disturbo da uso di sostanze, per i sintomi come *craving* (desiderio incontrollabile) e astinenza, per le alterazioni neuro-funzionali, per la compresenza di altri disturbi mentali come quelli depressivi e di cattivo controllo degli impulsi.

Per la trattazione utile a questo lavoro, va sottolineato che per la maggioranza degli autori, il disturbo da gioco d'azzardo può condurre il soggetto a diversi problemi di natura psicosociale, fino a comportamenti antisociali⁽⁷⁾.

La situazione italiana, rispetto alla prevalenza del fenomeno del disturbo da gioco d'azzardo, è fornita dall'Istituto di Fisiologia Clinica del Centro Nazionale delle Ricerche (IFC-CNR). Dalle analisi dei dati del 2015 l'IFC-CNR ha dichiarato che in Italia ci sono circa 272.000 persone con un comportamento di gioco problematico, cioè l'1.6% di tutti i giocatori, e circa 700.000 giocatori con comportamento a rischio moderato⁽⁸⁾. In questi soggetti, come suggerito dal modello biopsicosociale⁽⁹⁾, alcuni eventi di vita possano innescare una perdita di controllo e le persone usano il gioco d'azzardo come una via di fuga dallo stress prodotto che viene reinterpretato come forma di eccitazione piacevole e gratificante. Tra questi eventi rientrano anche alcune conseguenze del disturbo come, ad esempio, l'aumento dei debiti e i comportamenti criminali che finiscono per nutrire il *loop* tipico delle dipendenze.

Blaszczynski e Nower⁽¹⁰⁾ identificano tre diverse tipologie di giocatori patologici, confermate da numerosi studi:

- > quelli con comportamento condizionato che mostrano psicopatologia lieve;
- > quelli emotivamente vulnerabili all'ansia e alla depressione;
- > quelli con impulsività antisociale.

I giocatori problematici che appartengono a questo terzo gruppo hanno maggiore prevalenza di disturbi antisociali di personalità, disturbi da deficit di attenzione e un alto grado di impulsività. Essi non appaiono motivati a iniziare un trattamento e mostrano una scarsa risposta a qualsiasi forma d'intervento⁽¹¹⁾.

3. La problematica del mantenimento della capacità genitoriale

Uno dei problemi correlati al disturbo da gioco d'azzardo è il mantenimento della capacità genitoriale da parte del paziente. Il genitore giocatore patologico può arrivare a non soddisfare la funzione affettiva che la famiglia richiede: il suo spazio psicologico è prevalentemente occupato dal pensiero del gioco e non riesce a considerare adeguatamente le necessità materiali e affettive del partner e di figli.

(7) 6,7. Dowling N.A. (2015).

(8) Benedetti E. (2016).

(9) Sharpe L. (2002).

(10) Blaszczynski A. (2002).

(11) Blaszczynski A. (2002).

In particolare, la funzione genitoriale del giocatore d'azzardo decade rispetto all'importante risposta che egli dovrebbe fornire ai bisogni del figlio: questa risposta ai bisogni è modulata dal ritmo del gioco del genitore. Inoltre, il coniuge non giocatore potrebbe riporre nei figli fantasie di sostegno e risoluzione di problemi. Questa alterata relazione familiare può caricare eccessivamente i minori coinvolti, i quali potrebbero assumere su loro stessi la responsabilità di cercare una soluzione⁽¹²⁾.

Vivere accanto ad un genitore con grave disturbo da gioco d'azzardo può rappresentare per un bambino un trauma tale da compromettere il senso di fiducia: chi doveva proteggerlo lo ha, invece, reso responsabile delle problematiche che la patologia porta con sé. Il bambino che vive in una famiglia dove c'è un problema di gioco patologico grave è spesso trascurato sia fisicamente che emotivamente; spesso deve occuparsi dei suoi fratelli e sorelle minori; può essere testimone o vittima di violenza verbale e fisica; può pensare di essere la causa dei problemi del genitore. La letteratura scientifica riporta una significativa presenza di fattori di rischio psicosociale in questi bambini⁽¹³⁾ che possono arrivare a manifestare gravi sintomi fino al disturbo da stress post traumatico, disturbi depressivi e d'ansia e tentativi suicidari.

Da adolescenti i figli di giocatori patologici mostrano comportamenti a rischio a livelli maggiori rispetto ai loro compagni di classe, come: gioco patologico, fumo di tabacco, consumo di alcol e droghe, tendenza a sovralimentarsi, disturbi antisociali o della condotta. Questo aspetto rappresenta uno dei problemi legati al disturbo da gioco d'azzardo più subdoli e più sottostimati.

4. Possibili trattamenti psicoterapeutici

I trattamenti psicoterapeutici del disturbo da gioco d'azzardo sono stati valutati grazie a diverse revisioni sistematiche dei risultati pubblicati in letteratura. La revisione pubblicata sulla *Cochrane Library*⁽¹⁴⁾ nel 2012 ha messo a confronto la terapia cognitivo-comportamentale (TCC), la terapia del colloquio motivazionale (CM), la terapia integrativa e altre terapie psicologiche. Questa analisi sostiene l'efficacia della TCC nella diminuzione dei sintomi e del comportamento di gioco patologico subito dopo la terapia, ma sottolinea come la durata dell'effetto terapeutico sia ancora sconosciuta. Inoltre, evidenzia alcuni benefici della terapia del colloquio motivazionale come la diminuzione della frequenza di gioco.

(12) Capitanucci D., *Figli d'azzardo. Gioco d'azzardo patologico e trascuratezza dei figli: un tema di cui occuparsi*, in F. Picone (a cura di), *Il Gioco d'azzardo patologico. Prospettive teoriche ed esperienze cliniche*, Carocci ed., 2010.

(13) Milosevic A. (2010).

(14) Cowlishaw S. (2012).

La psicoterapia su modello cognitivo-comportamentale mira a modificare le distorsioni cognitive che il paziente associa al gioco, come, ad esempio, la sovrastima delle probabilità di vincita, le illusioni di controllo dell'esito del gioco o la convinzione che una vincita viene dopo una serie di perdite⁽¹⁵⁾.

Altre forme di psicoterapia breve hanno dimostrato benefici nel trattamento del disturbo da gioco d'azzardo. Esse si basano sullo stesso principio del colloquio motivazionale, ma hanno il vantaggio di non essere percepite come un trattamento dai fruitori e questo è un fattore importante in un ambito come quello del gioco di azzardo. Inoltre queste forme possono avvantaggiarsi di strumenti di supporto come telefonate, libri, siti internet, ecc.

5. Introduzione della normativa di contrasto alla dipendenza da gioco

Attualmente il mercato italiano legato alle scommesse e ai giochi a premi è riconducibile, nella sostanza, all'attività di tre grandi società: Lottomatica, Snai e Sisal che nel 2021, in una analisi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), risultavano aver raccolto⁽¹⁶⁾ circa 111 miliardi di euro⁽¹⁷⁾, cifra con cui il mercato dei giochi può essere definito come uno dei più fiorenti mercati nazionali.

L'Istituto Superiore di Sanità, con comunicato del Ministero della Salute del luglio 2021⁽¹⁸⁾, stima che in Italia il gioco a fine di lucro è un'attività che coinvolge una popolazione di circa 5,2 milioni di abitudinari di cui circa 1,2 milioni sono considerati problematici, ovvero con dipendenza.

Legalizzare, liberalizzare e ampiamente tollerare il gioco sono i comportamenti che ad oggi lo Stato sembra aver adottato verso il "gioco d'azzardo".

Negli anni si è enormemente ampliata e diversificata l'offerta del gioco legale: dal 1990 con sole tre possibilità di gioco autorizzate (Totocalcio, Lotto e scommesse ippiche) si è passati ad innumerevoli possibilità di gioco, comprese le *slot machine*, le lotterie cosiddette istantanee dei "Gratta e vinci", per finire nella vastità del mondo del gioco *online* dove chiunque può giocare senza limiti di spazio e tempo.

(15) Hodgins D.C. (2011).

(16) Per "raccolta" si intende l'ammontare complessivo delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori.

(17) Esattamente 111.179, 68 milioni di euro. Il dato della raccolta è comprensivo anche della parte degli elettromeccanici, nell'ambito della raccolta degli apparecchi art. 110, comma 7, TULPS è di 39,97 milioni di euro per il 2021. I dati sono stati estratti dal libro blu 2021 - Agenzia delle Dogane e Monopoli.

(18) Gioco d'azzardo: il Ministero della Salute adotta le linee d'azione per prevenzione, cura e riabilitazione, https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=sala-stampa&p=comunicatistamp&id=5819.

Iniziando un'analisi storica dell'evoluzione normativa relativa al contrasto della dipendenza da gioco, la prima norma di particolare rilievo risulta essere la l. n. 88 del 2009 che all'art. 24, in una progressiva adeguazione alle disposizioni comunitarie tributarie, inserisce tra i requisiti richiesti per la concessione dell'esercizio e la raccolta a distanza di uno o più giochi previsti al comma 11, lett. a), f) della stessa norma, la messa a disposizione del giocatore strumenti di auto-limitazione e autoesclusione dal gioco; inoltre devono essere adottati strumenti e accorgimenti per l'esclusione dei minori di anni diciotto. Nello stesso comma si introduce l'obbligo di esposizione del divieto del gioco ai minori in modo visibile in tutti gli ambienti virtuali di gioco gestiti dal concessionario.

Sempre nel caso di gioco online, all'apertura di un cosiddetto conto di gioco, grazie alla registrazione con il codice fiscale, viene monitorata l'attività di ogni giocatore che ha la possibilità di impostare una soglia di autolimitazione obbligatoria con limiti mensili o settimanali che, al momento del raggiungimento della soglia, inibiscono l'accesso al sito. Analogo procedimento si ha con la possibilità di autoescludere l'accesso. Tutti passaggi di fondamentale importanza per l'autocontrollo che può effettuare lo stesso giocatore, per far sì che l'esperienza di gioco sia svolta in modo razionale e per favorire la responsabilizzazione individuale.

Attualmente il giocatore può autoescludersi dal gioco a distanza per un periodo prefissato di trenta, sessanta o novanta giorni, oppure, a tempo indeterminato accedendo, tramite SPID, con le proprie credenziali, al portale dell'ADM. L'autoesclusione è un istituto trasversale (vale per escludersi da tutti i concessionari) e non va confuso con il diverso strumento della sospensione del conto di gioco aperto con un solo concessionario.

Nella Legge di stabilità del 2011, all'art. 1, comma 70, si promuove una stesura di linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente al gioco compulsivo. Nell'ottica di una maggiore protezione anche per i minori dalle possibili conseguenze del gioco, all'interno del d.l. n. 98 del 2011, art. 24, comma 20,⁽¹⁹⁾ si introduce il divieto della partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro per i minori di anni diciotto⁽²⁰⁾ e la contestuale sanzione amministrativa pecuniaria per il titolare dell'esercizio commerciale che ne consente la partecipazione. Quest'ultimo diventa, quindi, autorizzato a richiedere l'esibizione di un documento di identità o di riconoscimento a chi si appresta a giocare.

(19) Convertito in Legge 15 luglio 2011, n. 111 "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".

(20) Il divieto di gioco ai minori era già imposto dall'art. 110 TULPS, comma 8, "L'utilizzo degli apparecchi e dei congegni di cui al comma 6 (*news slot* e *VLT*) è vietato ai minori di anni 18", poi abrogato.

In caso di violazione è stata prevista, indipendentemente dalla sanzione amministrativa pecuniaria e dall'eventuale pagamento in misura ridotta, la chiusura dell'esercizio per un periodo dai dieci ai trenta giorni. In caso di recidiva, con tre violazioni nel triennio, è disposta la revoca di ogni autorizzazione o concessione amministrativa; trattasi di un inizio particolarmente importante per una tutela, nei confronti dei minori, che diventerà sempre più incisiva negli anni.

Infine, la norma si chiude con la previsione di procedure di analisi e verifica dei comportamenti di gioco, volte ad introdurre misure di prevenzione dei fenomeni ludopatici.

6. D.L. n. 158 del 2012, il cosiddetto “Decreto Balduzzi”

Nel 2012 si è avuto un intervento più organico in materia grazie al cd. Decreto Balduzzi, decreto legge n. 158 del 2012 convertito in legge 8 novembre 2012, n. 189, “Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”, in particolare grazie agli artt. 5 e 7.

Nell'art. 5 si ha una fondamentale novità: si prevede l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) introducendo la nozione di ludopatia [sindrome da gioco con vincita in denaro, così definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, (OMS)], tra le patologie per cui vi è la possibilità di richiedere prestazioni di prevenzione, cure e riabilitazione. Questo comma è stato successivamente abrogato dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 554, poiché è stato stabilito che l'aggiornamento dei LEA vengano effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In questo modo la dipendenza da gioco d'azzardo è stata inserita nuovamente, insieme alle altre dipendenze patologiche, nel decreto⁽²¹⁾ *ex novo* del 2017 che ha ridefinito i nuovi LEA al fine di garantire nuovamente la necessaria assistenza socio-sanitaria.

L'art. 7, ancora oggi in vigore, vieta la messa a disposizione in ogni pubblico esercizio di apparecchiature che, con connessione telematica, permettano ai giocatori di accedere alle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari *online*, siano essi soggetti sia autorizzati all'esercizio di giochi a distanza che privi di qualsiasi concessione o autorizzazione. Con il comma 4 si ha un'importante novità: per la prima volta la pubblicità del gioco d'azzardo viene ritenuta essere una delle cause, anche nelle fasce d'età più giovani, della diffusione della patologia.

(21) DPCM del 12 gennaio 2017, artt. 28 e 35.

Per la tutela dei minori si vietano i messaggi pubblicitari dei giochi con vincite in denaro durante e nei trenta minuti precedenti e successivi ai programmi televisivi e radiofonici, spettacoli teatrali o cinematografici, ed anche nei giornali rivolti ai minori.

Si vieta sempre la pubblicità dei giochi con vincite in denaro, indipendentemente dai destinatari, sui mezzi sopracitati nei quali si evidenzia: incitamento al gioco o esaltazione della sua pratica, presenza di minori o nel caso non vi sia la specifica formula di avvertimento sul rischio della dipendenza e la possibilità di consultazione delle note informative sulla probabilità di vincita.

Da quest'ultimo si evince l'obbligo, specificato nei commi successivi, di prevedere, all'interno del messaggio pubblicitario, sia la percentuale della probabilità di vincita concernente il gioco pubblicizzato, sia di formulare gli avvertimenti sul rischio della dipendenza da gioco.

Questi due dati devono essere altresì inseriti sulle schedine o sui tagliandi di gioco, sugli apparecchi *Amusement with prizes* (AWP), su apposite targhe esposte nelle sale in cui sono installati terminali *Video lottery terminal* (VLT), nei punti vendita in cui si esercita, come attività principale, l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non e, infine, all'atto di accesso ai siti internet che offrono giochi con vincite in denaro.

In caso di violazioni c'è da sottolineare che la sanzione amministrativa è prevista, dal comma 6, sia per il committente del messaggio pubblicitario sia per il proprietario del mezzo con cui il messaggio è diffuso.

La sanzione amministrativa, particolarmente afflittiva, fissa di cinquanta-mila euro, prevista invece a carico dei concessionari di gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse, per la violazione degli obblighi di avvertimento sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo, è stata dichiarata illegittima con la sentenza n. 185 del 2021 dalla Corte costituzionale⁽²²⁾.

Il vuoto sanzionatorio creatosi non è stato colmato a livello centrale poiché si ritiene che le Regioni e le due Province autonome (art. 117, comma 2,

(22) La Corte riteneva infatti l'art. 7, comma 6, secondo periodo, in contrasto con l'art. 3 Cost. in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e agli artt. 16 e 17 CDFUE, sia perché non vi è possibilità di graduare la risposta sanzionatoria in relazione al disvalore delle singole violazioni, per di più si riteneva che fosse sproporzionata rispetto alla sanzione prevista per fattispecie di uguale se non maggiore gravità come, per esempio, la sanzione da 5.000 a 20.000 euro prevista dall'art. 24, comma 21, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, per chi consente la partecipazione ai giochi pubblici ai minorenni. Per concludere, si è ritenuto che una sanzione così onerosa potesse nuocere irragionevolmente anche sulla possibilità di esercitare liberamente un'attività di impresa in particolare quando si ha a che fare con un esercizio commerciale di modeste dimensioni.

Costituzione), nonché i comuni (art. 50 Testo Unico degli Enti Locali ordinanze del sindaco in caso di emergenze sanitarie o Regolamenti in materie di igiene e sanità) competenti nel settore della salute, possano imporre analogo divieto, sanzionato unicamente a livello amministrativo.

L'articolo si conclude ampliando le attività di contrasto alla dipendenza dalla pratica del gioco inserendo, all'interno degli istituti di istruzione primaria e secondaria, iniziative volte all'educazione al gioco responsabile e all'informazione sui potenziali rischi dell'abuso o all'errata percezione dello stesso.

Al fine di valutare le misure più efficaci per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, si istituisce un Osservatorio al Ministero della Salute⁽²³⁾ e si prevede l'intensificazione dei controlli da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e del Corpo della Guardia di Finanza, che dovranno essere almeno diecimila l'anno, specificamente rivolti al contrasto del gioco minorile.

7. Ulteriori interventi normativi

Nel 2014 la l. n. 190, art. 1, comma 133, compie un'importante e significativo passo in avanti al contrasto alle patologie connesse alla dipendenza da gioco, sotto il profilo economico, destinando cinquanta milioni di euro all'anno a partire dal 2015 per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle persone affette da queste dipendenze.

Di questi un milione di euro l'anno era destinato alla sperimentazione di modalità di controllo dei soggetti a rischio di patologia mediante l'uso di software che consentono al giocatore di monitorare il proprio comportamento. In attuazione sempre dello stesso comma è stato approvato il d.m. n. 136 del 16 luglio 2021 "Regolamento recante adozione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (GAP)".

Con la volontà di voler riorganizzare la distribuzione e la concentrazione a livello territoriale dei punti vendita dove avviene la raccolta del gioco pubblico, la Presidenza del Consiglio dei ministri, in Conferenza Unificata con Stato, Regioni ed Enti Locali, nel 2017, si poneva l'obiettivo di regolare la distribuzione dell'offerta di gioco diffusa nel territorio, tenendo conto delle accresciute esigenze sociali.

(23) Ai sensi della legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 133.

Infatti, se fino ad ora si era accettata la diffusione e l'aumento del gioco legale con particolare riferimento agli apparecchi che consentono vincite in denaro e si era cercato di limitare la diffusione del gioco illegale con l'ampliamento dell'offerta di gioco, da questo momento bisognerà cercare di arginare l'emergenza sociale del gioco d'azzardo patologico creatasi a causa di questa diffusione repentina della possibilità di gioco.

La Conferenza si era posta, tra gli obiettivi, una forte riduzione dell'offerta attraverso una riduzione dei punti di vendita e l'innalzamento dei loro standard qualitativi, che è effettivamente avvenuta negli anni successivi.

A livello di Regioni ed Enti Locali questo si concretizza in una riduzione dei locali fisici destinati al gioco pubblico che deve rispettare comunque criteri particolari al fine di equilibrare, attraverso i piani urbanistici ed i regolamenti comunali, la distribuzione dei locali; al fine anche di non creare ampie zone dove vi sia un'offerta di gioco concentrata o altre nelle quali questa sia totalmente assente.

Si riconosce poi agli Enti Locali la facoltà di definire, per le diverse tipologie di gioco fino a sei ore complessive di interruzione quotidiana di gioco, di concerto con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, al fine di agevolare il monitoraggio telematico del rispetto di questi limiti.

Tra le scelte in via d'attuazione della Conferenza vi era l'intento di inasprire i controlli contro il gioco illegale, attribuendo competenze specifiche anche agli organi di Polizia Locale, prevedendo un apposito potere sanzionatorio, l'attribuzione dei relativi proventi ai comuni e agevolare i controlli amministrativi e di polizia sui vari punti di gioco.

Per quanto riguarda l'attività di prevenzione, la Polizia Locale può eseguire i controlli, nel territorio di competenza, per le sale giochi la cui licenza⁽²⁴⁾ è concessa dallo stesso comune dai quali dipendono; possono procedere ai sensi dell'art. 13 della l. n. 689 del 1981 per eseguire ispezioni, controlli e verifiche allorquando siano previste sanzioni amministrative; inoltre gli appartenenti alla Polizia Locale posseggono la qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e, se richiesta al prefetto, la qualifica di agente di pubblica sicurezza⁽²⁵⁾.

Con provvedimento n. 25231 del 31 maggio 2019 e la relativa guida operativa è stato disciplinato l'accesso, da parte dei comuni, all'applicativo per il monitoraggio degli orari di funzionamento degli apparecchi VLT, attraverso

(24) Art. 86 TULPS.

(25) In particolare, se in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza, possono accedere ai locali, ai sensi dell'art. 16 TULPS, d.m. 7 aprile 2008, n. 104 e art. 38, l. n. 388 del 2000, alle sedi dei produttori, degli importatori e dei gestori degli apparecchi e dei congegni per il gioco lecito.

l'area riservata del Portale Unico Dogane e Monopoli, al fine di disciplinare l'orario di funzionamento degli apparecchi sulla base della regolamentazione comunale.

In particolare, per la prevenzione ed il contrasto al gioco patologico, il Governo si impegnava ad aprire un confronto a livello europeo per favorire una legislazione comunitaria, a mantenere le puntate contenute escludendo la possibilità di utilizzare bancomat o qualsiasi altra forma di moneta elettronica, eliminando per le VLT la possibilità di inserire banconote di valore superiore a cento euro.

Si incentivava poi la previsione di nuovi interventi tecnologici per l'autolimitazione, in termini di tempo e di spesa, la presenza di messaggi automatici durante il gioco che evidenziano la durata dello stesso, l'abbassamento degli importi minimi delle giocate, l'introduzione di altri strumenti tecnologici che, nel rispetto della normativa sulla privacy, potessero monitorare l'andamento di gioco.

L'intesa in sede di Conferenza Unificata, che purtroppo non è stata ancora recepita, causa non poche difficoltà all'applicazione concreta di questi intenti.

Sul punto si registrano, in giurisprudenza, due diverse correnti di pensiero: secondo un primo orientamento, in assenza del decreto di recepimento, l'intesa sarebbe priva di valore vincolante, da cui consegue l'impossibilità di attuarla anche solo in parte (TAR Veneto, Sez. Terza, 11 aprile 2018 n. 4, TAR Lazio 18 dicembre 2018, n. 12322). Un secondo orientamento (TAR Lazio n.1460 del 2019) afferma che non si può negare una forza vincolante che discende dalla concretizzazione di un accordo tra gli enti istituzionali partecipanti, che sono riusciti a dettare linee di indirizzo uniformi per una futura azione, al fine di creare un quadro regolatorio omogeneo sul territorio nazionale.

Partendo dalle argomentazioni del TAR Lazio, il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha emanato, il 6 novembre 2019, la circolare n. 557/PAS/U/015223/12001 che fornisce indicazione alle Autorità di pubblica sicurezza e afferma che l'intesa raggiunta serve da parametro di riferimento per l'esercizio, da parte delle Amministrazioni locali, delle loro specifiche competenze in materia di disciplina di giochi leciti. In conclusione, si può dire che, in attesa di un recepimento, l'intesa riveste la valenza di una norma di indirizzo per l'azione degli Enti Locali costituendo, al contempo, un parametro di legittimità dei provvedimenti da essi adottati, dalla quale i Comuni possono discostarsi, con congrua motivazione, se manifesta l'esistenza di una particolare situazione, che rende necessario adottare soluzioni diverse dalla disciplina destinata a trovare applicazione sul piano nazionale.

Nel 2020 è stato il Consiglio di Stato a tornare sulla questione, in particolare sempre sulla violazione degli orari di apertura delle sale gioco, (sentenza, Sez. Quinta, 20 ottobre 2020, n. 6331; 26 agosto 2020, n. 5223) andando a sottolineare che “all’Intesa non può riconoscersi *ex se*, e senza che i suoi contenuti siano recepiti nel decreto ministeriale, alcuna efficacia cogente”.

Per concludere, l’amministrazione statale, attraverso le determinazioni della Conferenza Unificata, si è attribuita un potere di indirizzo e coordinamento nel settore del gioco lecito, nel quale si incrociano materie attribuite dalla Costituzione alla competenza di diversi livelli di governo, tra cui anche regionale necessitando quindi di una regolamentazione unitaria. In assenza di un decreto di recepimento, l’Intesa della Conferenza unificata è atto di indirizzo in relazione ad un settore trasversale. Al comune è data quindi la possibilità di limitare gli orari di gioco con apposito regolamento comunale (art. 7 TULPS) o attraverso l’azione del sindaco, come capo dell’amministrazione comunale che può emettere ordinanze in materia di sanità e di igiene⁽²⁶⁾.

Inoltre, per le sale giochi, il sindaco è l’autorità competente a rilasciare la licenza (art. 86 TULPS), eventualmente integrata da ulteriori prescrizioni imposte ai sensi dell’art. 9 TULPS: “oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un’autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni, che l’autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse”.

L’azione amministrativa non solo può intervenire sugli orari ma anche sulla posizione delle sale giochi; sul caso si è espresso il Consiglio di Stato chiamato a dirimere la questione sorta da un regolamento comunale che vietava l’apertura di sale giochi e l’installazione di apparecchi per il gioco d’azzardo a meno di cinquecento metri da luoghi definiti “sensibili”. Già il Decreto Balduzzi prevedeva una particolare attenzione al controllo delle sale giochi in prossimità di istituti scolastici primari e secondari, di strutture sanitarie ospedaliere e di luoghi di culto⁽²⁷⁾; attualmente anche questa disciplina è demandata al livello regionale e locale.

Nuove misure che si innestano sulla scia di una maggiore informazione e consapevolezza nel contrasto del disturbo da gioco d’azzardo sono state prese nuovamente nel 2018, dopo una sensibilizzazione anche europea, del fenomeno con decreto legge 12 luglio 2018, n. 87 “Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese” convertito in l. 9 agosto 2018, n. 96, “conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”.

(26) Art. 50 TUEL.

(27) Consiglio di Stato, Sez. Sesta, 20 luglio 2017, n. 3587.

Il *focus* del contrasto torna sul divieto della *réclame*, vietando ogni pubblicità, anche indiretta, di giochi o scommesse di vincite in denaro nonché del gioco d'azzardo effettuata su qualunque mezzo di comunicazione e in manifestazioni sportive, culturali o artistiche. Il divieto include anche le sponsorizzazioni di eventi, attività, manifestazioni, programmi, prodotti o servizi e a tutte le altre forme di comunicazione di contenuto promozionale, comprese le citazioni visive e acustiche e la sovraimpressione del nome, marchio, simboli, attività o prodotti relativi a giochi e scommesse.

I proventi delle sanzioni amministrative che vengono irrogate per le violazioni di questi divieti sono versati nel fondo per il contrasto al gioco d'azzardo patologico. Il d.l. si sofferma, inoltre, sulle formule di avvertimento andando a disciplinare, in maniera rigorosa, anche la superficie dei tagliandi dei «Gratta e vinci» che prevede caratteristiche grafiche per le avvertenze relative ai rischi connessi al gioco. Per impedire ulteriormente l'accesso ai giochi da parte dei minori si dispone che l'accesso agli apparecchi da intrattenimento sia consentito esclusivamente mediante l'utilizzo di tessera sanitaria.

Infine, proposto dall'Osservatorio per il contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e il fenomeno della dipendenza grave, viene istituito il logo *No Slot*. Questo particolare logo può essere rilasciato dal comune ai titolari di pubblici esercizi o di circoli privati che eliminano o si impegnano a non installare gli apparecchi da intrattenimento.

Per quanto riguarda la tutela del soggetto affetto da patologia, dal 2004, può essere richiesta l'amministrazione di sostegno⁽²⁸⁾, istituto che consente di affiancare alla persona un amministratore, il quale impedirà al soggetto di poter disporre e gestire autonomamente il proprio patrimonio. Il ricorso al giudice tutelare potrà essere proposto dal soggetto, dal coniuge, dalla persona stabilmente convivente, dai parenti entro il quarto grado, dagli affini entro il secondo grado o dal pubblico ministero. Il giudice, qualora ritenga fondata la richiesta, nominerà, con decreto motivato, l'amministratore di sostegno specificando quali atti è autorizzato a compiere.

Gli interventi legislativi proposti in questi anni sono stati numerosi così come le richieste di poter creare un testo unico per una normativa che risulta essere complessa poiché frammentata, farraginosa e incompleta, a causa dei diversi vuoti normativi. Sicuramente una generale rivisitazione della materia semplificherebbe la possibilità di effettuare azioni concrete al contrasto del gioco d'azzardo patologico, fenomeno che risulta, purtroppo, dilagante, in particolare tra le fasce deboli del nostro paese.

(28) Legge relativa all'istituzione dell'amministrazione di sostegno (Art. 1, l. 6/2004).

Bibliografia

- *American Psychiatric Association. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th Edition, Text Revision (DSM-IV-TR), 4th ed., Washington, DC: APA; 2000;
- *American Psychiatric Association. Diagnostic Statistical Manual of Mental Disorders*, 5th ed. Arlington, VA: APA; 2013;
- Benedetti E., Molinaro S., Potente R., Scalese M., Siciliano V., Luppi C., Bastiani L., *I dati sul gioco d'azzardo in Italia*. In: *Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza (CNCA). Year book 2016*. Roma: Comunità Edizioni; 2016. pp. 26-44;
- Blaszczynski A., Nower L., *A pathways model of problem and pathological gambling*. *Addiction* 2002; 97:487-99;
- Bonforte A.A., La Pietra M.G., Sottotetti I., *Ludopatia. Aspetti psicologici, sociologici, penali e amministrativi*, Primiceri Editore, 2020;
- Calado F., Griffiths M., *Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000-2015)*. *J Behav Addict*. 2016; 5(4):592-613;
- Capitanucci D., *Figli d'azzardo. Gioco d'azzardo patologico e trascuratezza dei figli: un tema di cui occuparsi*; in Picone F. (a cura di), *Il Gioco d'azzardo patologico. Prospettive teoriche ed esperienze cliniche*, Carocci ed., 2010;
- Cowlshaw S., Merkouris S., Dowling N., Anderson C., Jackson A., Thomas S., *Psychological therapies for pathological and problem gambling. Cochrane Database of Systematic Reviews* 2012; 11:CD008937;
- Dowling N.A., Cowlshaw S., Jackson A.C., Merkouris S.S., Francis K.L., Christensen D.R., *Prevalence of psychiatric co-morbidity in treatment-seeking problem gamblers: A systematic review and metaanalysis*. *Aust N Z J Psychiatry* 2015; 49(6):519-39;
- Goldstein R.Z., Volkow N.D., *Drug addiction and its underlying neurobiological basis: neuroimaging evidence for the involvement of the frontal cortex*. *Am J Psychiatry* 2002; 159:1642-52;
- Griffiths M.D., Hayer T., Meyer G., *Problem gambling: A European perspective*, in Meyer G., Hayer T., Griffiths M.D. (ed.), *Problem gaming in Europe: challenges, prevention, and interventions*. New York: Springer. 2009;
- Hodgins D.C., Stea J.N., Grant J.E., *Gambling disorders*. *Lancet* 2011; 378:1874-84;
- Memoli S., *La ludopatia. Le conseguenze civili e penali della patologia*, Maggioli Editore, 2020;
- Milosevic A., Ledgerwood D.M., *The subtyping of pathological gambling: A comprehensive review*. *Clin Psychol Rev* 2010; 30:988-98;
- Petry N.M., Casarella T., *Excessive discounting of delayed rewards in substance abusers with gambling problems*. *Drug Alcohol Depend* 1999; 56(1):25-32;
- Piras L., *Gioco d'azzardo. Fattispecie delittuose, criminalità organizzata, ludopatie e diritto europeo*, Giuffrè, 2020;
- Sharpe L., *A reformulated cognitive-behavioral model of problem gambling: a biopsychosocial perspective*. *Clinical Psychology Review* 2002; 22(1):1-25.

Sitografia:

- Gazzetta Ufficiale (2012). Legge 12 novembre 2011, n. 183 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-11-14&task=dettaglio&numgu=265&redaz=011G0234&tmstp=1321432013426>;
- Gazzetta Ufficiale (2011). Decreto-Legge 6 luglio 2011 n. 98 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, in <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-07-06&task=dettaglio&numgu=155&redaz=011G0146&tmstp=1310024972485>;
- Gazzetta Ufficiale (2009). Legge 7 luglio 2009, n. 88, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, Legge comunitaria 2008, in <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-07-14&task=dettaglio&numgu=161&redaz=009G0100&tmstp=1247730322560>;
- Gazzetta Ufficiale (2012). Decreto Legge 13 settembre 2012, n. 158, Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/09/13/012G0180/sg>;
- Gazzetta Ufficiale (2016). Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in [https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg#:~:tex=Il%20presupposto%20impositivo%20della%20TASI,2%2C%20del%20decreto%2Dlegge%206](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg#:~:tex=Il%20presupposto%20impositivo%20della%20TASI,2%2C%20del%20decreto%2Dlegge%206;);
- Gazzetta Ufficiale (2015). Legge 23 dicembre 2014 n. 190 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/29/14G00203/sg>;
- Gazzetta Ufficiale (2021). Ministero della Salute, Decreto 16 luglio 2021, n. 136, Regolamento recante adozione delle linee di azione per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/10/05/21G00144/sg>;
- Gazzetta Ufficiale (2018). Legge 9 agosto 2018, n. 96, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/08/11/18G00122/sg>;
- Serra M. *Giochi e scommesse: la natura giuridica dell'Intesa tra governo, regioni ed enti locali* disponibile presso: [https://www.altalex.com/documents/news/2020/05/07/giochi-scommesse-natura-giuridica-intesa-governo-regioni-enti-locali#tre regioni ed enti locali](https://www.altalex.com/documents/news/2020/05/07/giochi-scommesse-natura-giuridica-intesa-governo-regioni-enti-locali#tre%20regioni%20ed%20enti%20locali) (altalex.com).



Dottore
Carlo Rombolà(*)

DOTTRINA

Il *gambling* in Italia e nel mondo

Un'analisi dei differenti approcci normativi

L'articolo si propone di analizzare la normativa riferita al complesso fenomeno del *gambling* su scala mondiale, mettendo in relazione, in particolare, l'approccio italiano con quello del mondo anglosassone e di *common law*.

The article aims to analyze the legislation referring to the complex phenomenon of gambling on a global perspective, comparing, in particular, the Italian and the Anglo-Saxon (and common law) approach.

SOMMARIO: 1. Il diritto dei giochi e delle scommesse in Italia: dalla Legge Balduzzi al Decreto Dignità. - 2. Il significato di *gambling* nel Regno Unito e il concetto del moderno *Gambling Law*. - 3. Tre secoli di *Gambling Law*: dal *Gaming Act* del 1845 al *Gambling Act* del 2005. - 4. La tutela dei più deboli: il *Safeguarding Vulnerable Groups Act*. - 5. Liberalizzazione vs Protezionismo: il differente approccio americano al gioco d'azzardo. - 6. Le nuove frontiere del *Gambling*: cenni al caso degli *eSports*. - 7. Conclusioni.

1. Il diritto dei giochi e delle scommesse in Italia: dalla Legge Balduzzi al Decreto Dignità

Soltanto da pochi anni, nel nostro Paese, è stato forgiato un sostanzioso corpus normativo - e una corrispondente letteratura giuridica, tanto dal punto di vista giurisprudenziale, quanto da quello dottrinale - relativo al diritto dei giochi e delle scommesse.

(*) Socio fondatore e titolare dello Studio Legale Rombolà & Associati; Professore a contratto presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali LUISS "Guido Carli" e l'Università degli Studi di Roma Foro Italico.
Autore di numerose pubblicazioni scientifiche in materia di diritto.

La materia ha iniziato a prendere una simile forma dall'entrata in vigore della legge n. 266 del 2005⁽¹⁾, per mezzo della quale il legislatore si proponeva di contrastare i fenomeni di illegalità connessi alla distribuzione per via telematica dei giochi con vincite in denaro, con la chiusura dei siti *web* privi delle autorizzazioni necessarie o, peggio, in contrasto con la disciplina vigente.

Da quel momento in poi, sono stati emanati diversi ulteriori provvedimenti normativi tesi a regolare il fenomeno non soltanto dal punto di vista amministrativo e tributario, ma anche nell'ottica di prevenire i casi sempre più diffusi di dipendenza dal gioco d'azzardo. Sul punto, uno degli interventi più ampi ed organici è costituito dal decreto Balduzzi⁽²⁾, che ha affrontato la questione sotto diversi profili, sanitario e assistenziale⁽³⁾, pubblicitario⁽⁴⁾, repressivo⁽⁵⁾.

La norma ha avuto l'indiscutibile merito di provare, per prima, a contrastare il rischio di dipendenza dal gioco d'azzardo con misure puntuali ed effettive, come l'inserimento di messaggi di invito al gioco responsabile e di avvertimento sulle probabilità di vincita in ogni singolo gioco, con le corrispondenti sanzioni per i trasgressori. Con l'introduzione di tali misure, sottoposte peraltro, negli anni, a correttivi e integrazioni - anche da parte delle normative regionali - si è cominciato a considerare gli enormi rischi connessi al fenomeno dell'azzardo, prendendo coscienza del fatto che la dipendenza dallo stesso può raggiungere un'ampia fascia di popolazione, a prescindere dalle caratteristiche economiche e sociali dei soggetti colpiti. Tant'è vero che, soltanto pochi anni dopo, nel 2018, è intervenuto il cosiddetto "Decreto Dignità"⁽⁶⁾, che si è occupato in

(1) Legge finanziaria per il 2006.

(2) Decreto-legge n. 158 del 2012, convertito in legge n. 189 del 2012.

(3) Una delle misure più importanti è stata l'aggiornamento dei cosiddetti livelli essenziali di assistenza alle persone affette da ludopatia, per l'attuazione dei quali è stato approvato il cosiddetto Piano d'azione nazionale, illustrato alla pagina:

http://www.salut.e.gov.it/imgs/C_17_notizie_1386_listaFile_itemName_0_file.pdf.

Con il decreto Balduzzi è stato istituito, inoltre, un Osservatorio per l'esame delle misure più efficaci in materia di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo e del fenomeno della dipendenza grave, composto oggi da esperti e rappresentanti delle regioni, degli enti locali e delle associazioni operanti in materia.

(4) Sotto questo profilo si è cercato, in primo luogo, di contenere i messaggi pubblicitari relativi a siti di giochi e scommesse durante le trasmissioni televisive e radiofoniche, favorendo, al contrario, la pubblicità sulle percentuali di vincita e la diffusione di campagne informative e educative sul rischio di dipendenza.

(5) Accanto al divieto di ingresso ai minori di 18 anni nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro, con corrispondente obbligo del titolare all'identificazione degli avventori mediante esibizione del documento d'identità, è stata prevista un'intensificazione dei controlli sul rispetto della normativa, in particolare quella sulle pubblicità delle percentuali di vincita, con la previsione di una sanzione amministrativa per i trasgressori che va da 100.000,00 a 500.000,00 euro.

(6) Decreto-Legge n. 87 del 12 luglio 2018, contenente "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 9 agosto 2018: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/07/13/18G00112/sg>.

maniera precipua di dipendenze, con l'obiettivo di garantire un più efficace contrasto al cosiddetto disturbo da gioco d'azzardo.

La norma più importante è contenuta nell'articolo 9, che vieta "qualsiasi forma di pubblicità, anche indiretta, relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro nonché al gioco d'azzardo, comunque effettuata e su qualunque mezzo, incluse le manifestazioni sportive, culturali e artistiche, le trasmissioni televisive o radiofoniche, la stampa quotidiana e periodica, le pubblicazioni in genere, le affissioni e i canali informatici, digitali e telematici, compresi i *social media*".

La *ratio* giuridica del divieto⁽⁷⁾ - posto a carico del committente, del proprietario del mezzo o del sito di diffusione o di destinazione e dell'organizzatore della manifestazione, evento o attività - risiede, come detto, nel contrasto alla ludopatia e, dunque, nel rafforzamento della tutela del giocatore, con particolare riferimento alle categorie cosiddette vulnerabili, come gli anziani e i minori di età, nonché, ovviamente, i giocatori patologici.

Un approccio completo, esauriente, totale, che ha provato ad avvicinarsi alla questione attraverso un'attenta valutazione dei *pro* e dei *contra* della diffusione (e della pubblicità) dei giochi e delle scommesse in un paese come l'Italia, privo di una vera e propria tradizione dell'azzardo, che, viceversa, è sempre stato concettualmente ricondotto a qualcosa di disdicevole, come tale osteggiato dall'opinione comune.

Al contrario, nei paesi di *common law*, Inghilterra su tutte, si è cercato di analizzare il fenomeno sotto una luce diversa, considerando in maniera oggettiva e scevra di implicazioni semantiche e giudizi di valore tutti gli interessi in gioco, compresi quelli delle imprese di *gambling*, che mirano a ottenere profitto nonostante l'intrinseca e mai negata pericolosità connessa all'esistenza di fasce di popolazione potenzialmente a rischio di dipendenza.

2. Il significato di *gambling* nel Regno Unito e il concetto del moderno *Gambling Law*

Prima di scendere nel dettaglio del diritto dei giochi e delle scommesse nei paesi di *common law*, è utile soffermarsi sul concetto stesso di *gambling*⁽⁸⁾, che altro

(7) Con delibera n. 132/19/CONS (<https://www.agcom.it/documents/10179/14467561/Allegato+26-4-2019/7e8dd234-9b83-4e2a-bc5a-f912bc6cdfa2?version=1.0>), inoltre, l'Autorità Garante nelle Comunicazioni (AGCOM) ha adottato delle specifiche linee guida, con l'obiettivo di coordinare le nuove previsioni del Decreto Dignità con l'articolata disciplina di settore previgente, non incisa dall'intervento legislativo, e con i principi costituzionali e dell'Unione Europea.

(8) Washburn Kevin K., *Gaming and Gambling Law: Cases and Materials*, Aspen Publishers, 2nd edition, New York, 2010, pp. 10-20.

non è che il gioco d'azzardo nelle sue varie forme e sfaccettature, così come inteso e vissuto in Inghilterra, Paese che per primo ha regolamentato una prassi diffusa da diversi secoli⁽⁹⁾.

Dal giorno in cui è stata effettuata la prima scommessa tanto è cambiato, nuovi sport sono stati inventati e, di conseguenza, l'offerta per lo scommettitore, il *gambler*, è diventata sempre più completa e variegata, tale per cui il novero dei giochi d'azzardo offerti dagli operatori commerciali del settore, i cosiddetti *bookmakers*, comprende oggi una nutrita serie di opzioni ludiche⁽¹⁰⁾, alcune delle quali riproducibili, nelle loro caratteristiche fondamentali, sul mercato dell'*online*, che negli ultimi anni si è reso protagonista di una crescita esponenziale.

A tale proposito, è opportuno considerare che ciò che ha reso il settore dei giochi e delle scommesse un fenomeno globale è stato proprio l'avvento di Internet, che ha offerto al mercato uno spazio - in origine - quasi completamente deregolamentato (*rectius*: non regolamentato).

Successivamente, l'offerta è stata amplificata, creando la versione online dei giochi più importanti, moltiplicando, di fatto, il numero di potenziali utenti, data l'attitudine dello strumento telematico a valicare i confini nazionali, per proporsi al mercato globale.

Non deve sorprendere, per questi motivi, che i *bookmakers* provenienti dal Regno Unito abbiano raggiunto per primi la porzione più consistente di un pubblico di giocatori ai quali, dalla fine degli anni Novanta in poi, è stata offerta la possibilità di effettuare le proprie puntate comodamente seduti sul divano di casa.

(9) Gli storici affermano che la consuetudine di puntare una somma di denaro su un evento sportivo - precisamente, una corsa di cavalli - sia nata nel 1780.

Il gioco d'azzardo, tuttavia, ha sempre suscitato un fascino particolare nei confronti degli inglesi, che sfidavano la sorte con le lotterie locali sin dal diciassettesimo secolo; è interessante riportare, infatti, come il primo atto normativo che ha regolarizzato questo tipo di concorsi sia uno statuto del 1698, attraverso cui i sudditi della Corona venivano diffidati dal partecipare a lotterie non autorizzate dalla legge.

(10) Tipicamente, il settore del *gambling* non comprende soltanto le scommesse sugli eventi sportivi, ma, anche:

1) il bingo e i casinò (sia *online* sia *offline*);

2) le lotterie, regionali e nazionali;

3) gli *scratchcards*, traducibili con il termine "gratta e vinci";

4) sale giochi, a loro volta suddivise in centri di gioco per adulti e centri per intrattenimento familiare;

5) i cosiddetti giochi da pub, come le freccette e il biliardo;

6) il gioco d'azzardo a distanza, rappresentato dai *bookmakers online*. *amplius*;

cfr. I. Nelson Rose I., Owens Martin D. Jr. *Internet Gaming Law: Second Edition, Revised and Expanded*, Mary Ann Liebert, New Rochelle, New York, 2009. pp. 27-70.

Questa sorta di precocità imprenditoriale attribuibile agli operatori britannici rispetto ai *competitors* stranieri è andata di pari passo con una rapida riorganizzazione del settore, anche dal punto di vista normativo, che ha saputo regolamentarlo nei dettagli, creando così un insieme di norme, generali e particolari, che si applicano al gioco d'azzardo e all'industria del *gambling*, quello che oggi potremmo definire il moderno *Gambling Law*.

È appena il caso di sottolineare, a tale proposito, che il *Gambling Law* non è una specifica branca del diritto, né tantomeno risulta cristallizzato all'interno di un codice, ma è riconducibile, piuttosto, ad una raccolta di norme attinte da diversi settori del diritto, come il diritto penale, il diritto amministrativo, il diritto civile e il diritto della concorrenza, con il gioco d'azzardo a fungere da minimo comune denominatore.

Ben si comprende, pertanto, come l'idea di raccogliere in un unico volume tutte le legge che compongono la vasta disciplina del *Gambling Law* possa rivelarsi un'impresa quanto mai ardua, non fosse altro per il rischio di inserire in un unico calderone normativo una serie di norme anche molto distanti fra loro nella geografia del diritto⁽¹¹⁾.

3. Tre secoli di *Gambling Law*: dal *Gaming Act* del 1845 al *Gambling Act* del 2005

In materia di *Gambling Law* è interessante, oltre che utile, effettuare un *excursus* storico delle principali norme che, negli anni, hanno connotato la disciplina dei giochi e delle scommesse nel Regno Unito.

Si tratta, in realtà, di un esercizio piuttosto semplice, dal momento che, sino al 1° settembre del 2007, la sola legge applicabile in epoca contemporanea è stata il *Gaming Act*⁽¹²⁾ del 1845⁽¹³⁾, una norma emanata dal Parlamento britannico in considerazione della crescente preoccupazione che, all'epoca, stava suscitando il dilagare del fenomeno del *gambling* in terra d'Albione.

(11) Per questi motivi, non deve sorprendere il fatto per cui in Inghilterra, tipicamente, un avvocato esperto in *Gambling Law* è un professionista che conosce il diritto in maniera così approfondita da riuscire ad estrapolare dalle singole discipline la norma che, di volta in volta, può fare al caso del proprio cliente, sia esso uno scommettitore o un *bookmaker*.

(12) La norma subì numerose modifiche e, precisamente, nel 1960 con il *Betting and Gaming Act*, nel 1968 con il *Theft Act* e nel 2005 con il *Gambling Act*, di cui parleremo infra.

(13) È opportuno precisare, andando ancora indietro nel tempo, che la legge del '45 andava ad abrogare anche un'altra norma particolarmente longeva, l'*Unlawful Games Act* del 1541, approvata dal Parlamento inglese con l'obiettivo dichiarato di abolire la proliferazione di nuovi giochi, come il *cricket*, i dadi e le carte, che sarebbero stati destinati, secondo i legislatori dell'epoca, a soppiantare la nobile arte del tiro con l'arco.

Ogni epoca vive di timori, fondati o meno, ai quali il diritto deve, o dovrebbe, rispondere con la censura dei comportamenti di volta in volta etichettati come pericolosi: al tempo del *Gaming Act*, ad esempio, v'era, nell'intenzione del legislatore, l'esigenza di fare in modo che al dilagare dell'azzardo, connesso alla nascita di giochi sempre nuovi e accattivanti per lo scommettitore britannico, fosse messo un freno⁽¹⁴⁾.

Quasi due secoli dopo, ci si è accorti che, se adeguatamente regolamentato, il gioco d'azzardo avrebbe potuto costituire una voce molto importante delle entrate statali⁽¹⁵⁾, tale per cui il *gambling*, anziché scoraggiato, andava per certi versi incoraggiato, in un'ottica più ampia di liberalizzazione del fenomeno, ma sempre sotto lo sguardo vigile della legge, che aveva il compito di limitare il più possibile gli effetti indesiderati di siffatta apertura.

Con il *Gambling Act* del 2005⁽¹⁶⁾ viene eliminata tutta una serie di divieti - che, peraltro, erano già stati oggetto di modifica con diversi provvedimenti intermedi⁽¹⁷⁾ - per concentrarsi su obiettivi diversi e più "moderni" rispetto alle *rationes* sottese alle norme precedenti, e, precisamente:

- a) impedire che il *gambling* potesse diventare un'attività di supporto al crimine organizzato;
- b) assicurare che il gioco fosse praticato in modo equo e aperto;
- c) proteggere i bambini e le persone vulnerabili dai rischi del gioco d'azzardo.

Con il ventunesimo secolo, dunque, si palesano altre priorità rispetto a ciò che accadeva nell'Ottocento, prima fra tutte la necessità di scoraggiare la commistione delle imprese di *gambling* con la criminalità organizzata.

Con il *Gambling Act* viene realizzata, inoltre, quell'apertura liberista nei confronti delle imprese di *gambling*, che passa dalla constatazione per la quale gli operatori del settore rappresentano una risorsa molto importante per lo Stato, tanto dal punto di vista tributario, quanto in una prospettiva di crescita

(14) Quando non veniva proibito tout court il gioco d'azzardo, erano inseriti degli articoli nei quali si poneva un tetto massimo alle scommesse che era possibile effettuare, ponendo specifici obblighi anche in capo ai nobili locali, che avrebbero dovuto esercitare un potere di controllo sui loro servi e collaboratori, in modo tale per cui questi ultimi non superassero mai la soglia delle cifre giocabili.

(15) Fijnaut C., Little A., *The Regulation of Gambling: European and National Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007 pp. 88-90.

(16) Il testo di legge, aggiornato al 2021, data di entrata in vigore degli ultimi emendamenti, è disponibile alla pagina:
<https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-gambling-act-2005-terms-of-reference-and-call-for-evidence/review-of-the-gambling-act-2005-terms-of-reference-and-call-for-evidence>.

(17) Vedi nota 8.

economica in cui l'industria del *gambling* ha assunto, nel tempo, un ruolo sempre più essenziale e preponderante⁽¹⁸⁾.

Ultima, ma non meno importante, la menzione dei minori di età e i cosiddetti *vulnerable adults*, che si potrebbero descrivere come quei soggetti che presentano delle difficoltà nello sviluppo delle più elementari abilità di vita.

Inserita fra gli obiettivi principali della legge del 2005, la salvaguardia di tali categorie dagli effetti indesiderati della liberalizzazione del *gambling* è uno dei momenti più interessanti della nuova normativa, anche e soprattutto nell'ottica di esportare nel nostro Paese un modello, come quello inglese, che pur non potendosi proclamare efficace per definizione, presenta l'indubbio vantaggio dell'essere stato messo a punto in virtù di un'esperienza ben più radicata e antica di quella italiana.

Al fine di perseguire con successo i tre principali obiettivi dichiarati nella norma, il *Gambling Act* ha creato la *Gambling Commission*⁽¹⁹⁾, un ente pubblico extra-ministeriale adibito alla regolamentazione del gioco d'azzardo e la supervisione delle leggi in materia in tutto il territorio di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Istituita nel 2005, la *Gambling Commission* soltanto nel 2007 ha assunto pieni poteri in materia di sale giochi, scommesse, bingo, casinò, *slot machine* e lotterie, occupandosi principalmente del rilascio di licenze agli operatori di *gambling*⁽²⁰⁾.

Ampie prerogative sono riconosciute a questo soggetto pubblico anche in relazione al monitoraggio delle attività delle imprese di *gambling*, nonché all'esame delle attività finanziarie delle stesse, tramite personale specializzato.

(18) Dopo che nel 1960 furono legalizzati i cosiddetti *off-course bookmakers* - o gli allibratori non ancora regolarizzati - negli ultimi decenni i centri scommesse si sono moltiplicati tanto fisicamente - si calcola che solo a Londra ce ne siano più di mille - che on line, tanto che, dati alla mano, il mercato delle scommesse sportive su Internet è stimato in circa 650 milioni di sterline. Un'enormità, se si pensa, inoltre che, in tempi di crisi generalizzata, è un settore che nel triennio 2009-2012 ha fatto registrare un tasso di crescita di ben il sette per cento.

(19) Il sito web della *Gambling Commission* è disponibile alla pagina:
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/home.aspx>.

(20) La *Gambling Commission* ha il compito di rilasciare licenze anche per il gioco d'azzardo "a distanza" per le imprese con sede nel territorio della Gran Bretagna; gli operatori con sede all'estero, dovranno, invece, ottenere una licenza speciale, sulla scorta delle disposizioni contenute nell'emendamento del 2014 del *Gambling Act*.

La *Gambling Commission* ha, altresì, il potere di imporre multe nonché, nei casi più gravi, di ritirare le licenze rilasciate, con un elenco specifico dei trasgressori, pubblicato sul sito dell'ente; ha inoltre il compito di indagare sul gioco d'azzardo illegale, perseguendo i responsabili. Possiede, infine, poteri consultivi nei confronti delle autorità nazionali e locali in materia di giochi e scommesse.

4. La tutela dei più deboli: il *Safeguarding Vulnerable Groups Act*

In materia di *gambling*, è possibile affermare che i minori non rappresentano la categoria più a rischio, nonostante la fisiologica curiosità che i ragazzi di quell'età possono riservare al gioco d'azzardo; in realtà, sono gli adulti a rischiare un maggiore coinvolgimento nel turbine emozionale dell'azzardo, che diventa malsano, quando non proprio autodistruttivo, nel momento in cui si abusa di tale passatempo.

Posto che, tanto nel Regno Unito - che rimane il Paese più sensibile e attivo in materia - quanto in Italia non esiste una ricetta sicura per limitare i danni che le persone affette da ludopatia infliggono a sé stesse ed alle proprie famiglie, la legislazione d'oltremania si distingue per la predisposizione di una serie di misure assistenziali che fanno capo al *Safeguarding Vulnerable Groups Act*⁽²¹⁾.

Il provvedimento, adottato nel 2006, è specificamente dedicato ai minori di età (*children*) ed ai cosiddetti adulti vulnerabili (*vulnerable adults*) - che insieme formano i suddetti *Vulnerable Groups* - che la norma in parola si prefigge di tutelare.

Il *Safeguarding Vulnerable Groups Act* ha posto le basi, fra le altre cose, per la costituzione dell'*Independent Safeguarding Authority*, un ente pubblico extra-ministeriale adibito al controllo delle attività delle categorie a rischio, che dal 1° dicembre 2012 si è unito al *Criminal Records Bureau* per formare la *Disclosure and Barring Service*⁽²²⁾, che a sua volta si occupa del collocamento dei minori in età lavorativa e degli adulti vulnerabili⁽²³⁾.

Per quanto concerne i metodi utilizzati, la norma rende illegale l'ingresso dei soggetti appartenenti alla categoria dei *Vulnerable Groups* nei luoghi dove si pratica il *gambling*, con l'unica eccezione dei centri di intrattenimento familiare, all'interno dei quali si svolgono passatempi privi dell'elemento dell'azzardo.

Nei casi più gravi, viene messo a disposizione delle categorie a rischio un sistema assistenziale che offre soluzioni differenti a seconda dei casi, che vanno dall'ospitalità in alloggi residenziali e case protette alla vera e propria assistenza domiciliare. Gli interventi normativi successivi all'emanazione del *Gambling Act* hanno dunque dimostrato che il sistema inglese, nonostante le premesse maggiormente orientate alla tutela degli affari delle compagnie di *betting*, tengono in debito conto la salute psico-fisica di coloro che non sono in grado di badare a sé stessi.

(21) Il testo del provvedimento, completo di tutti gli ultimi emendamenti, è disponibile alla pagina: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/47/contents>.

(22) Il sito web della *Disclosure and Barring Service* è disponibile alla pagina: <https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service>.

(23) A ben vedere, il servizio offerto da questo ente ha l'effetto di tutelare non soltanto i soggetti più deboli, ma anche i loro potenziali datori di lavoro, che possono in ogni momento chiedere ed ottenere informazioni sui candidati.

In questo senso, un ruolo molto importante viene ricoperto dalla formazione, intesa come strumento di prevenzione dei danni da abuso del gioco d'azzardo: nel Regno Unito, infatti, una parte consistente dei proventi che lo Stato riceve attraverso il settore del *gambling* viene reinvestita in progetti sociali e iniziative di divulgazione sui pericoli della dipendenza⁽²⁴⁾.

5. Liberalizzazione vs Protezionismo: il differente approccio americano al gioco d'azzardo

Nell'analizzare la complessa disciplina del *Gambling Law*, non bisogna commettere l'errore di pensare che nei paesi anglofoni, che sposano il modello di ordinamento giuridico del *common law*, viga per tutti il medesimo approccio alla materia⁽²⁵⁾.

Degna di nota, in particolare, l'esperienza statunitense, ispirata a ben altra filosofia rispetto all'impostazione britannica, che abbiamo visto improntata alla liberalizzazione del settore.

Gli Stati Uniti, già noti per un protezionismo⁽²⁶⁾ che, a inizio secolo, aveva interessato categorie merceologiche completamente diverse, hanno mantenuto un'impostazione di generico favore per il gioco d'azzardo *offline*, quello dei casinò per intenderci, permesso in taluni Stati, come il New Jersey e il Nevada⁽²⁷⁾, mentre hanno fatto registrare significative restrizioni per il gioco d'azzardo *online*, proibito in diverse zone del Paese.

(24) Nel complesso, si tratta di iniziative lodevoli e soprattutto efficaci. Infatti, secondo uno studio effettuato dalla società H2 Gambling Capital per conto della rivista *The Economist* (riportato dal magazine *online Gambling Planet*, disponibile alla pagina web: <http://www.gamblingplanet.eu/it/gioco-d-azzardo-uk-e-italia-a-confronto-nel-programma-di-beppe-severgnini>), nonostante il regime di liberalizzazione del gioco d'azzardo autorizzato dal governo di Londra, le perdite registrate dai cittadini britannici sono persino inferiori a quelle degli italiani.

(25) Al contrario, ogni Stato ha le sue peculiarità, tale per cui ogni esperienza può rivelarsi anche molto diversa dall'altra: si consideri, a tale proposito, non soltanto la differenza fra le norme statunitensi e quelle del Regno Unito, praticamente agli antipodi fra loro, ma anche realtà meno conosciute ma ugualmente degne di nota, come il caso australiano, che sarà esaminato infra.

(26) L'utilizzo del termine è tutt'altro che casuale, ma non è farina del nostro sacco. Le principali riviste americane, infatti, hanno prontamente taciato di protezionismo siffatta scelta, accusando il legislatore di voler riproporre precedenti impostazioni politiche, che già all'epoca non avevano dato i frutti sperati.

Per un approfondimento della vicenda, si veda Michael D. Schmitt, *Prohibition reincarnated? The uncertain future of online gambling following the Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*, pubblicato su *Heinonlineorg*, e Gerd Alexander, *The U.S. on tilt: why the Unlawful Internet Gambling Enforcement Act is a bad bet*, pubblicato su *Duke Law Scholarship Repository*.

(27) Questi Stati, sulla scorta delle leggi federali più permissive di tutto il Paese, ospitano luoghi noti in tutto il mondo come le capitali del gioco d'azzardo, come Las Vegas e Atlantic City.

La norma di riferimento è, in questo caso, è l'*Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*⁽²⁸⁾ del 2006, che sostanzialmente vieta la pratica del gioco d'azzardo online. Dalla parte della norma si sono schierate anche le più importanti federazioni sportive nazionali, come la NBA, la NFL e la NHL, che si proclamano apertamente contrarie al *business* delle scommesse. Sul punto, è interessante notare come l'approccio statunitense si sia rivelato particolarmente efficace nella lotta al *gambling online* dal momento che è andato a colpire proprio gli istituti di credito e gli operatori di mercato delle carte di credito⁽²⁹⁾, ai quali è stato vietato qualunque trasferimento di denaro da e verso le imprese del settore dell'azzardo che operano su Internet⁽³⁰⁾.

La principale critica a tale sistema deriva dal fatto che, mancando una legge federale e, soprattutto, essendo visto il mondo dei giochi e delle scommesse con sostanziale disfavore da parte del legislatore e dell'opinione pubblica, il gigantesco business del *gambling* viene gestito - privatamente e, quindi, abusivamente - da reti occulte⁽³¹⁾.

Il modello statunitense consente una sommaria comparazione con l'esperienza italiana: anche nel nostro Paese, infatti, la tendenza va decisamente dalla parte opposta ad una liberalizzazione che sembra piacere soltanto ai britannici: l'Italia, in una teorica comparazione con Inghilterra e Stati Uniti, si colloca nel mezzo, dove di solito alloggia la virtù, la cui sede tuttavia in questo caso è difficile da stabilire, non fosse altro per i diversi presupposti giuridici e politici che animano le scelte di ogni legislatore. Ogni sistema, com'è naturale, possiede i suoi punti deboli e le sue forze, tali per cui il criterio migliore per stabilire l'approccio più corretto nei confronti di una determinata realtà socio-economica potrebbe rivelarsi, come in questo caso, il giusto rapporto fra crescita economica dello Stato, data anche dai proventi dell'industria del *gaming*, e livello di soddisfazione dei cittadini, parametrato alle somme complessive andate perdute e al grado di assistenze delle cosiddette categorie a rischio⁽³²⁾.

(28) Noto anche con l'acronimo UIGEA, in vigore dal 13 ottobre del 2006, il testo della norma, voluta dall'amministrazione Bush, è disponibile alla pagina: <https://www.fdic.gov/news/news/financial/2010/fil10035a.pdf>

(29) Cabot A., Pindell N., *Regulating Internet Gaming: Challenges and Opportunities*, UNLV Gaming Press, Las Vegas, 2013, pp. 187-248.

(30) Anderson P. M., Blackshaw I. S., Siekman R. C. R., Soek J., *Sports Betting: Law and Policy*, T. C. M. Asser Press, The Hague, 2012, pp. 870-885.

(31) Tipicamente i bookmakers abusivi agiscono nei cosiddetti "Sports Bar", sale giochi dotate di impianto televisivo satellitare, dove gli avventori possono guardare le partite e, allo stesso tempo, interagire con gli emissari dei *bookmakers* o con gli stessi allibratori, che raccolgono le puntate in nero e gestiscono così in libertà un mercato che il governo ha preferito ignorare.

(32) In questo senso, i dati premiano la soluzione d'oltremarina, soprattutto se si prendono in considerazione elementi ulteriori come il grado di soddisfazione degli operatori di mercato e dei clienti, le perdite complessive registrate e il livello di tutela offerto alle fasce della popolazione ritenute più a rischio.

6. Le nuove frontiere del gambling: cenni al caso degli *eSports*

Le norme sin qui esaminate hanno tutte il medesimo obiettivo non dichiarato, che consiste nello stare al passo con le nuove tecnologie, che obbligano le diverse branche del diritto ad aggiornarsi con cadenza periodica⁽³³⁾.

Il *gambling online* non è più soltanto il servizio di scommesse sportive a quota fissa che veniva offerto alla fine degli anni Novanta, ma piuttosto un grande contenitore di giochi a premi, *slot machine*, gratta a vinci, sport virtuali e giochi da tavolo in versione informatica nati per soddisfare anche il più esigente dei clienti.

Il progresso, tuttavia, non si arresta, e, nel caso degli *eSports*, il web ha incontrato il mondo videoludico, in un matrimonio forse non imprevedibile e che promette di impegnare seriamente, in un futuro prossimo, il legislatore.

Il fenomeno degli *eSports* - definibile come la modalità di videogioco agonistico, organizzato a livello professionistico - nonostante le premesse, non può considerarsi una completa novità, dal momento che la nascita dei primi campionati internazionali coincide con l'avvento di Internet, alla fine degli anni '90.

Da allora, il fenomeno ha raggiunto proporzioni impensabili, visto che, dati alla mano, il giro d'affari attuale è stimato in diverse centinaia di milioni di dollari⁽³⁴⁾, destinato ad aumentare esponenzialmente nel giro di pochi anni⁽³⁵⁾.

Il concetto di *eSport*⁽³⁶⁾, in sé, è diverso da qualsiasi altra opzione videoludica offerta dalle società di *gambling*, sia dal punto di vista tecnologico³⁷ che dalla tipologia di gioco, essendo sostanzialmente una prova d'abilità nel cui ambito si scontrano due (o più) *videogamers*.

Il problema si pone allorché la competizione sportiva virtuale diventa oggetto di scommessa, e quindi di azzardo, da parte dei clienti di un *bookmaker* che offre la possibilità di puntare delle somme di denaro sull'esito degli incontri.

(33) Si pensi al diritto dell'informatica e delle nuove tecnologie, che dal suo primo periodo "pionieristico" della seconda metà del secolo scorso ha dovuto cambiare pelle tante volte quante sono state le sollecitazioni che la modernità ha presentato al mondo giuridico, che non sempre, peraltro, ha saputo - e potuto - rispondere a dovere.

(34) Si consulti l'indagine di *Deloitte Global*, disponibile alla pagina: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/tmt-pred16-media-esports-bigger-smaller-than-you-think.html>

(35) Questa previsione nasce da uno studio di Newzoo, industria leader nel settore degli *eSports*, che nel suo 2017 *Esports Market Report*, raggiungibile da qui: <https://newzoo.com/insights/articles/esports-revenues-will-reach-696-million-in-2017/>, ha offerto delle previsioni sulla diffusione del fenomeno da qui al 2020.

(36) *Amplius*, C. Rombolà, J. Ierussi, *eSports: cosa sono?*, in *Rivista di Diritto Sportivo CONI*, Roma, fascicolo 2, 2018.

(37) Dal momento che per giocare *online* non c'è bisogno di un *bookmaker* che metta in relazione due o più giocatori bensì un semplice collegamento Internet.

Nel Regno Unito, la *Gambling Commission* ha già dovuto confrontarsi con questo problema: in particolare, nei confronti di quei *bookmakers* privi di licenza che offrivano la possibilità di scommettere moneta elettronica su tornei di *eSports*⁽³⁸⁾.

Dal punto di vista del legislatore britannico, il fenomeno merita estrema attenzione sia dal punto di vista delle modalità di gioco, nell'ottica della repressione del gioco illegale, sia del punto di vista sociale, in quanto si tratta di un mercato che coinvolge in gran parte gli adolescenti, tanto fra i videogiocatori quanto fra gli scommettitori.

La prima esigenza sembra dunque quella di proteggere i minori da questo tipo di distrazioni, che possono rivelarsi malsane e in alcuni casi autodistruttive, se si considera che una sessione di gioco può durare anche diverse ore.

Non si può fare a meno di notare, tuttavia, che le preoccupazioni di Londra vanno in netta controtendenza con l'apertura della massima autorità sportiva mondiale, il Comitato Olimpico Internazionale, che ha valutato l'ammissione degli *eSports* nel novero delle discipline olimpiche e alla fine acconsentito all'organizzazione e allo svolgimento del primo *Olympic eSports Week* di Singapore, previsto il prossimo mese di giugno⁽³⁹⁾.

7. Conclusioni

Nei paesi di *common law*, come si è visto, il rapporto fra la legge e il mondo del *gambling online* e *offline* non è sempre lo stesso per tutte le latitudini, ed anzi riserva approcci anche molto diversi fra loro, giustificati dalle differenti attitudini culturali e atteggiamenti politici.

Le esperienze di Regno Unito e Stati Uniti d'America, descritte per sommi capi all'interno del presente contributo, incarnano due atteggiamenti diametralmente opposti, che vanno dalla liberalizzazione del settore promossa dal governo di Londra al protezionismo statunitense.

La difficoltà di trovare una normativa che si sposi perfettamente con il contesto socio-economico verso cui è diretta passa per il contemperamento di esigenze anche molto diverse fra loro, che vanno dalla tutela dei minori e delle persone vulnerabili, a quella degli affari delle imprese di *gambling*, senza

(38) Sul punto, si consulti l'indagine del *Telegraph*, disponibile alla pagina: <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/05/13/gaming-gambling-rising-risk-esports/>, che dedica un approfondimento agli aspetti meno conosciuti del problema, compresi quelli psico-patologici.

(39) <https://olympics.com/it/notizie/ioc-confirms-singapore-host-first-olympic-esports-week-june-2023>.

trascurare la lotta all'abusivismo e alle truffe⁽⁴⁰⁾, che danneggia tanto i protagonisti della domanda e dell'offerta commerciale quanto le casse dello Stato, private dei propri legittimi introiti.

Dal punto di vista politico, è pur vero che ogni luogo possiede la sua storia e la sua sensibilità, ragion per cui potrebbe non rivelarsi utile mettere rigidamente a confronto modelli differenti che nascono in contesti anche molto diversi fra loro.

Da una prospettiva giuridica, tuttavia, può rivelarsi interessante esercitarsi nell'analisi delle norme che disciplinano la materia del *gambling*, sia per comprendere le ragioni giuridiche sottese alle varie impostazioni, sia per seguire, da cultori della materia, il processo di adattamento del diritto alle nuove istanze della tecnologia moderna, che si riflettono anche sull'offerta di giochi e scommesse *online* e di cui il vasto mondo del *Gambling Law* prova a farsi interprete e regolatore, insieme.



(40) *Amplius*, cfr. S. Schneider S., *Gambling Law Review: Economics, Regulation, Compliance, and Policy*, Mary Ann Liebert, New Rochelle, New York, 2017, pp. 8-17.

Bibliografia

- Fijnaut C., Little A., *The Regulation of Gambling: European and National Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007;
- I. Nelson Rose I., Owens Martin D. Jr., *Internet Gaming Law: Second Edition, Revised and Expanded*, Mary Ann Liebert, New Rochelle, New York, 2009;
- Washburn Kevin K., *Gaming and Gambling Law: Cases and Materials*, Aspen Publishers, 2nd edition, New York, 2010;
- Anderson P. M., Blackshaw I. S., Siekman R. C. R., Soek J., *Sports Betting: Law and Policy*, T. C. M. Asser Press, The Hague, 2012;
- Cabot A., Pindell N., M. Trimble, *Regulating Internet Gaming: Challenges and Opportunities*, UNLV Gaming Press, Las Vegas, 2013;
- Rohsler C., *The Gambling Law Review*, Law Business Research, London, 2016;
- S. Schneider S., *Gambling Law Review: Economics, Regulation, Compliance, and Policy*, Mary Ann Liebert, New Rochelle, New York, 2017;
- C. Rombolà, J. Ierussi, *eSports: cosa sono?*, in *Rivista di Diritto Sportivo CONI*, Roma, fascicolo 2, 2018.





Tenente Colonnello
Raffaele Ruocco(*)

DOTTRINA

Le norme di tutela tecnico-militare parametro della responsabilità antinfortunistica nell'ambito della Difesa(**)

Le particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale disciplinano, al ricorrere di specifiche situazioni e in luogo della normativa antinfortunistica “generale”, attività, infrastrutture, aree ed equipaggiamenti dell’Amministrazione della Difesa. Con tale previsione il Legislatore, prendendo atto della complessità della Difesa e della sua “distanza” dal mondo imprenditoriale, principale destinatario delle disposizioni antinfortunistiche, ha previsto una specifica modalità per attagliare la normativa di settore a tale ambito. Questa premessa ha come implicita e razionale conseguenza che le norme di tutela tecnico-militare non possono realizzare, per il personale della Difesa, un sistema di tutela “affievolito” ma devono garantire il conseguimento della massima sicurezza nelle specifiche condizioni d’impiego. Da ciò si ricava che un corretto ricorso a tali norme ed una loro rigorosa applicazione possono essere valutate ai fini di un esonero da responsabilità per i Comandanti in caso infortuni o malattie professionali che coinvolgono il personale.

The particular technical-military protection rules for the safety and health of personnel govern, in the event of specific situations and in place of the “general” accident prevention legislation, activities, infrastructures, areas and equipment of the Defense Administration. With this provision, the Legislator, acknowledging the complexity of the Defense and its “distance” from the business world, the main recipient of the accident prevention provisions, has provided for a specific method to adapt the sector legislation to this area. This premise has the implicit and rational consequence that the technical-military protection standards cannot create a “weakened” protection system for Defense personnel but must guarantee the achievement of maximum safety in the specific conditions of use. From this it can be deduced that a correct use of these rules and their rigorous application can be evaluated for the purposes of an exemption from liability for the Commanders in the event of accidents or occupational diseases involving the personnel.

(*) Comandante Reparto Operativo Comando Provinciale Carabinieri - Siracusa.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'applicazione della normativa antinfortunistica in ambito Difesa. - 3. Le particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale. - 4. Le norme tecniche come elemento costitutivo della colpa dei Comandanti. - 5. Il militare rischia solo quando il rischio non può essere evitato. - 6. La responsabilità dei Comandanti. - 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Quando nell'estate del 2018 è stato chiesto all'Ufficio Logistico del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri di elaborare un compendio in materia di normativa antinfortunistica, strutturandolo come una sorta di “*quaderno ad anelli*” per un rapido aggiornamento delle schede che lo compongono, nessuno - neppure chi con grande lungimiranza ne aveva promosso la realizzazione - poteva immaginare che di lì a poco l'emergenza pandemica avrebbe significativamente richiesto una applicazione pratica di quelle disposizioni, dettando tempistiche serrate per aggiornamenti e adattamenti organizzativi.

L'assoluta novità di quanto si prospettava e l'emersione di un rischio lavorativo prima per nulla considerato ha reso necessaria una rapida familiarizzazione con le principali disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, sollecitando ai comandanti la tempestiva adozione di misure di contenimento del virus per la tutela del personale dipendente. Orbene queste attività “sul campo”, oltre a contribuire alla diffusione della “cultura della sicurezza” tra il personale, hanno dato, sin da subito, consapevolezza che l'Amministrazione della Difesa non è estranea all'applicazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e che sui comandanti gravano una serie di obblighi, il cui mancato adempimento può dare luogo a precise responsabilità, soprattutto sulla scorta del contenuto dell'art. 725, comma 2, lettera f, del d.p.r. n. 90/2010, che connette il rispetto delle norme di sicurezza e prevenzione alla salvaguardia dell'integrità fisica dei dipendenti.

Lo scopo del presente lavoro, premessi brevi cenni sull'applicazione della normativa antinfortunistica in ambito Difesa, è quello di definire le *particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale* (d'ora in avanti, *norme tecniche*), chiarendo quale sia la portata della “deroga” (sempre che sia corretto parlare di deroga) all'applicazione delle “disposizioni comuni” prevista per l'Amministrazione della Difesa. La trattazione continuerà con l'esame dell'impatto del rispetto di tali *norme tecniche* sulla responsabilità dei comandanti in caso di evento avverso: la maggior parte delle attività in ambito Difesa, infatti, può dirsi a “rischio consentito” ma i militari e comunque chi lavora in ambito Difesa, rischia solo dove ciò non può essere evitato.

2. L'applicazione della normativa antinfortunistica in ambito Difesa

L'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 consente alle Forze Armate (e quindi anche all'Arma dei Carabinieri) l'applicazione della normativa antinfortunistica, tenendo conto delle *effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o delle peculiarità organizzative* e demanda all'Amministrazione della Difesa l'individuazione e la definizione delle stesse. Tali azioni si sono concretizzate con l'emanazione del d.p.r. n. 90/2010, che dedica alla sicurezza sui luoghi di lavoro gli articoli dal 244 al 271.

Di particolare interesse, ai fini del presente contributo, è il contenuto dei primi due commi dell'articolo 253, rubricato "Attività e luoghi disciplinati dalle particolari norme di tutela tecnico militari". Si tratta di disposizioni che enunciano una regola ed una eccezione. Il primo comma assoggetta "... alle vigenti norme in materia di prevenzione, protezione, sicurezza, igiene del lavoro e rispetto dell'integrità dell'ambiente" le attività lavorative svolte nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa dal personale militare e civile che non rientrano in quelle di cui al comma 2 dello stesso articolo. Questa disposizione conferma il dettato dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui "il... decreto si applica a tutti i settori di attività privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio". Del resto, non sarebbe conforme alla volontà del Legislatore escludere dall'applicazione della "normativa generale" istituti di formazione, falegnamerie, depositi di carburanti e lubrificanti, tipografie, spacci, ristoranti e supermercati ed altre attività similari a quelle "senza stellette" per la mera collocazione in luoghi dell'Amministrazione della Difesa ovvero per la loro conduzione da parte di militari.

Al riguardo, infatti, è quanto mai opportuno rimarcare che il comma 2 dell'art. 253 delinea una eccezione all'applicazione delle norme generali e, in quanto tale, la sua portata è confinata ai casi che espressamente prevede: "le attività dell'Amministrazione della difesa... nonché le infrastrutture e le aree, gli equipaggiamenti, armi, munizioni, materiali e i mezzi, destinati alle predette attività sono disciplinate... dalle particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale impiegato".

Questa "particolare" disciplina, però, è invocabile solo qualora ricorra una connessione tra attività, aree ed equipaggiamenti militari e particolari esigenze quali *l'unicità di comando e controllo, la capacità e la prontezza d'impiego e il relativo addestramento, la tutela delle informazioni militari o circa l'ordine, la sicurezza e l'incolumità pubblica ovvero al contrasto alla criminalità e le particolarità costruttive e d'impiego di equipaggiamenti speciali, armi, munizioni, sistemi d'arma e mezzi militari operativi*, elencate nell'art. 245 del d.p.r. n. 90/2010.

Con tale disposizione, il cui contenuto riprende quello del d.m. n. 284/2000, il Governo ha voluto dare corpo alla previsione dell'art. 1, comma 2, lettera b, della legge n. 123/2007, "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia" che devolveva al Governo stesso l'adozione di decreti per "l'applicazione della normativa... anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione".

Centrale nel presente contributo è, pertanto, la definizione delle norme tecniche, strumento scelto dal Legislatore per contemperare il raggiungimento degli obiettivi istituzionali con la sistematica e prioritaria valutazione dei rischi per la salute e sicurezza del personale impiegato in attività operative o di addestramento.

3. Le particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale

Una delle più significative novità, a parere di chi scrive, degli articoli dedicati alla sicurezza sui luoghi di lavoro dal d.p.r. n. 90/2010, è l'indicazione di cosa debba intendersi per particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e salute del personale. Si tratta, invero, di una interpretazione autentica perché è lo stesso Legislatore ad affermare: "per particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale si intendono, fra l'altro...". Nel d.p.r. n. 90/2010 si parla di norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale cinque volte: tre nell'art. 253 che, come detto, le definisce, una nell'art. 255 in merito alla valutazione dei rischi "... nella valutazione dei rischi e nella elaborazione del documento previsto dall'articolo 28 del d.lgs. n. 81 del 2008, l'Amministrazione della difesa deve tener conto, altresì, delle particolari esigenze... e delle norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale impiegato, individuate ai sensi dell'articolo 253..." e una nell'art. 262 che concerne i compiti dei servizi di vigilanza "... Il servizio di vigilanza ha il compito di accertare nei luoghi di lavoro..., tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato... l'effettivo stato di tutela dei lavoratori attraverso la verifica della conformità delle procedure e degli ambienti di lavoro, nonché delle attrezzature utilizzate, alle norme legislative, regolamentari e di buona tecnica e alle particolari norme di tutela tecnico-militare per la sicurezza e la salute del personale impiegato, come individuate ai sensi del presente regolamento...".

La finalità di assicurare (per...) la sicurezza e la salute del personale evidenzia la natura cautelare di tali disposizioni. Esse mirano ad impedire che il personale resti coinvolto in infortuni (... garantire la sicurezza) ovvero che lavorando si possano contrarre malattie professionali (... salute). Nello specifico, fa riferimento a queste disposizioni il già citato art. 253 del d.p.r. n. 90/2010 che contiene un elenco delle norme tecniche che potremmo definire “tipizzate” o nominate. Tale catalogo, per stessa ammissione del Legislatore, non è da ritenersi esaustivo (la disposizione dice: “si intendono, fra l’altro...” [particolari norme...]).

Volendo, per semplicità espositiva, schematizzare il contenuto della disposizione, è possibile enucleare quattro tipi di norme tecniche, tra loro non omogenei. I primi due concernono l’ambito internazionale, i teatri operativi esteri o comunque attività che, pur avendo luogo in Patria, possono avere risvolti internazionali: vi rientrano le pubblicazioni, le direttive strategiche e le direttive operative nonché le procedure tecnico-operative per dare esecuzione ai mandati internazionali. Tali gruppi sono distinguibili in base alle modalità descrittive della norma.

Il primo è definito in base a:

1) ambito (“... accordi di standardizzazione o di cooperazione fra le Forze militari dei Paesi aderenti alla NATO o ad altre organizzazioni internazionali...”);

2) autorità che le emana (“... emanate dalla competente autorità militare nazionale...”);

3) oggetto (“sull’impiego dello strumento militare nazionale”).

Il secondo gruppo, indica:

1) autorità emananti (“... una organizzazione internazionale, quali ONU, UE, OSCE, NATO... comandanti di Forze nazionali...”);

2) la finalità sottesa alla sua emanazione (“... dare esecuzione ai compiti previsti da un mandato internazionale⁽¹⁾...”).

Anche il terzo gruppo di norme tecniche è “finalisticamente definito”; si tratta di disposizioni la cui “individuazione” è mossa da obiettivi quali “... l’esecuzione degli specifici compiti o missioni ... per le funzioni istituzionali di loro competenza o per ordini ricevuti dalla scala gerarchica e, per quanto riguarda l’Arma dei Carabinieri, anche per l’esecuzione dei compiti concernenti la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica ovvero il contrasto alla criminalità...”. Inoltre di tali norme tecniche si precisa il “tipo”: si tratta di procedure d’azione.

La loro particolarità sta, senza dubbio, nel fatto che ne è rimessa l’individuazione ai Comandanti a qualsiasi livello.

(1) Tra l’altro, a propria volta definito norma tecnica.

L'ultima tipologia di norme "tipizzate" o "nominate" è quella a più elevato contenuto tecnico:

- capitoli d'opera;
- disposizioni tecnico-operative;
- procedure relative a sistemi d'arma;
- munizionamento;
- equipaggiamenti speciali.

Il catalogo viene completato da disposizioni che possiamo definire "non tipizzate" o "innominate", sul cui contenuto il Legislatore non fornisce alcun elemento aggiuntivo rispetto all'autorità emanante se non che devono essere conformi ai criteri dettati nei commi che precedono; il quinto comma dell'art. 253 del d.p.r. n. 90/2010, infatti, riconduce ai vertici delle Forze Armate (quindi anche al Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri) e del Segretariato generale della Difesa la possibilità di individuare, con propria determinazione, le ulteriori norme vigenti o comunque applicabili nell'ambito delle rispettive organizzazioni, ove necessario.

Al riguardo, credo meriti una riflessione, il verbo utilizzato dal Legislatore con riferimento alle norme tecniche: individuare. Il vocabolario della lingua italiana contiene di tale lemma la seguente definizione: "... determinare con precisione la presenza di qualcuno tra tanti altri..."; ai vertici dell'Amministrazione della Difesa e ai Comandanti ad ogni livello sarebbe, pertanto, devoluta un'attività ricognitiva nell'ambito delle rispettive organizzazioni per individuare le norme tecniche vigenti o comunque applicabili.

Il verbo utilizzato dal Legislatore e gli aggettivi vigenti e applicabili suggeriscono all'interprete anche che si tratta di disposizioni scritte (al riguardo, pare confermarlo anche il contenuto dell'art. 262 del d.p.r. n. 90/2010, che fa delle norme tecniche oggetto di verifica da parte dei servizi di vigilanza) e, quindi, come si vedrà in seguito, sulla loro violazione potrebbe fondarsi una colpa specifica dei "garanti" in caso di eventi dannosi. Tale considerazione porta con sé ulteriori enunciati logici: le norme tecniche devono preesistere alle attività ed ai luoghi che sono chiamate a disciplinare e potrebbero essere rivolte originariamente ad ambiti diversi rispetto a quello per le quali vengono individuate con finalità prevenzionistica "... comunque applicabili..." dice il comma 5 dell'art. 253.

Sul punto, è possibile rinvenire una conferma nella formulazione dell'abrogato art. 2 del d.m. n. 284/2000, già in precedenza richiamato. A mente di tale disposizione "... restano disciplinate, dalle speciali norme di tutela tecnico-militari... le attività e i luoghi destinati ai compiti istituzionali delle Forze armate, quali l'impiego della forza militare ed il relativo addestramento, la

gestione delle informazioni, riguardanti la funzionalità dell'intera struttura militare e la tutela del segreto di Stato, l'impiego dei mezzi militari operativi, quali unità navali, aeromobili, mezzi armati e di trasporto e relativo supporto logistico".

La conferma della preesistenza delle norme tecniche, nella vecchia formulazione definite speciali, a parere di chi scrive, sarebbe fondata sull'espressione restano disciplinate rinvenibile nella disposizione. Il Legislatore sembra far riferimento ad una disciplina peculiare per l'ambito Difesa, esistente già prima dell'emanazione del d.m. n. 284/2000. Ulteriore considerazione possibile è che non potrebbero esistere luoghi o attività dell'Amministrazione della Difesa, non rientranti tra quelli di cui al comma 1 dell'art. 253, "non coperti" da una preesistente disciplina loro dedicata eccetto in ambito internazionale "... le procedure tecnico-operative... emanate dalla competente autorità militare nazionale sull'impiego dello strumento militare nazionale... e le procedure tecnico-operative emanate dai comandanti di Forze nazionali o multinazionali per l'esecuzione dei compiti previsti dal mandato". Questa lettura, senza dubbio molto aderente alla lettera della norma, tuttavia, porrebbe problemi in merito all'individuazione delle fonti di produzione di alcune norme tecniche diverse da quelle connesse con le attività in ambito internazionale.

Chi potrebbe emanare le norme "tipizzate" che abbiamo definito del terzo gruppo o quelle "innominate" se ai vertici dell'Amministrazione della Difesa e ai Comandanti a qualsiasi livello fosse rimessa solo la loro individuazione? I Comandanti, anche di livello apicale, non potrebbero disciplinare con "nuove" norme tecnico-militari ambiti delle rispettive organizzazioni, dovendosi limitare ad una loro individuazione all'interno di un "corpus normativo" già esistente. Inoltre, quale sarebbe la vera finalità della determinazione delle autorità di vertice; sarebbe necessario "scomodare" i vertici della Difesa solo per una ricognizione nell'ambito delle rispettive organizzazioni nel senso sopra affermato? Avendo il legislatore utilizzato il medesimo verbo (individuare) sia per i comandanti, a qualsiasi livello - comma 3, lettera c) dell'art. 253 - sia per le autorità di vertice indicate al successivo comma 5, si potrebbe pensare a una differenziazione solo quantitativa (i comandanti a qualsiasi livello compiono una ricognizione limitata agli ambiti di competenza, i vertici effettuano tale attività in tutta l'organizzazione) ma per i vertici viene indicata anche la modalità di individuazione (con propria determinazione, dice la norma) e quindi tale determinazione oltre a concludere una "selezione" di norme, attribuisce alle stesse anche il valore cautelare; in altre parole, ne certifica l'idoneità a limitare i rischi nei peculiari ambiti di applicazione.

Tale opzione ermeneutica vacilla, sollecitando riflessioni profonde, in presenza di fenomeni rispetto ai quali le conoscenze scientifiche sono assenti o non sono mature e quindi fonte di incertezza⁽²⁾ ovvero in caso di nuovi rischi, sconosciuti alla comunità scientifica, come il Covid-19 o, ancora, in presenza di acquisizioni scientifiche o dei risultati dell'evoluzione tecnologica, fino a poco prima non considerabili.

L'impossibilità di emanare "nuove" norme tecniche precluderebbe poi ai vertici dell'Amministrazione della Difesa di fare tesoro degli errori del passato e di acquisirne insegnamenti, rendendo impossibile quella "cristallizzazione di giudizi di prevedibilità ed evitabilità ripetuti nel tempo"⁽³⁾ che è alla base delle regole di diligenza vigenti nei diversi contesti sociali.

D'altra parte, a parere di chi scrive, sembra poco opportuna una estensione delle fonti di produzione delle norme tecniche ai Comandanti a qualsiasi livello, non fosse altro per la necessità di un loro coordinamento a livello centrale per disciplinare allo stesso modo attività e materie simili e per l'esigenza di una preventiva conoscibilità da parte di "platee" più vaste rispetto alle sparse compagini che possono essere le Stazioni carabinieri più piccole. Se, però, diversamente da quanto sopra prospettato, vi fossero settori non "coperti" da norme tecniche, ad esempio per repentine acquisizioni tecnico-scientifiche ovvero per l'atipicità dei settori considerati, quale sarebbe la loro regolamentazione?

Al riguardo, da un punto di vista di disciplina, a parere di chi scrive, potrebbe prospettarsi l'applicazione di norme tecniche simili ovvero concernenti ambiti analoghi secondo i canoni interpretativi indicati nell'art. 12 delle preleggi. Tale lettura riporterebbe alla completezza del corpus normativo militare che era desumibile da quel restano disciplinate della originaria formulazione del d.m. n. 284/2000. Secondo tale esegesi la necessità di "emanare" nuove "librette" sarebbe davvero confinata a casi residuali (al riguardo, il Legislatore al comma 5 dell'art. 253 dice... ove necessario).

Riepilogando, le norme tecniche sono disposizioni scritte, preesistenti alle attività e ai luoghi dell'Amministrazione della Difesa cui si riferiscono o (residualmente) "emanate" dai vertici della Difesa, con propria determinazione e si sostanziano in regole cautelari, con oggetto delimitato dal contenuto del comma 2 dell'art. 253, la cui osservanza lungi dal neutralizzare integralmente il pericolo,

(2) G. Pigliarmini, *L'accertamento del nesso di causalità nei casi di infortunio e malattie professionali. Il problema dell'ignoto tecnologico e dei rischi diffusi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fascicolo 2, giugno 2022.

(3) G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale*, parte generale, Zanichelli, 2014, p. 546.

si prefigge di minimizzarne l'intensità e quindi la probabilità di verificazione dell'evento (in questo senso, si tratterebbe di norme cautelari cosiddette improprie⁽⁴⁾) perché le attività della Difesa, per le quali l'art. 3 del d.lgs. n. 81/2008 prevede una applicazione delle norme antinfortunistiche "compatibile", sono da ritenersi attività pericolose a rischio consentito.

4. Le norme tecniche come elemento costitutivo della colpa dei Comandanti

La gran parte delle attività che si svolgono in ambito Difesa e tutte quelle cui fa riferimento il comma 2 dell'art. 253 del d.p.r. n. 90/2010 come regolate dalle norme tecniche, sono caratterizzate dal fatto che gli eventi dannosi sono in larga misura prevedibili e non sempre evitabili. Ciò nonostante l'ordinamento le autorizza per la loro utilità sociale, talora per la loro indispensabilità (ad esempio, con riferimento all'Arma dei Carabinieri, il contrasto alla criminalità, il concorso fornito in occasione delle calamità naturali, gli interventi di soccorso in genere e le attività addestrative per mettere in condizione il personale di affrontare le varie situazioni prospettabili nello svolgimento dei compiti istituzionali). Con larga approssimazione, può affermarsi che in tali attività ad un più elevato grado di prevedibilità di eventi dannosi corrisponda anche un minor grado di evitabilità dei medesimi. Inoltre il rispetto delle regole cautelari, tra le quali abbiamo annoverato le norme tecniche, non garantisce una eliminazione del rischio ma solo una sua attenuazione.

Il "lasciapassare" fornito dall'ordinamento alle attività pericolose si fonda, da un lato su un preventivo bilanciamento tra rischio assunto e benefici conseguibili, dall'altro sulla valorizzazione dell'obbligo di osservanza delle cautele, calibrato all'importanza dei beni giuridici tenuti da conto (un rischio elevatissimo sarà consentito solo per salvaguardare beni fondamentali). I Carabinieri, a rischio della vita, intervengono per salvare vite umane durante il proprio servizio istituzionale.

Il bilanciamento tra gli interessi contrapposti costituisce, inoltre, anche il "metro" per accertare l'eventuale superamento del rischio consentito: superamento che sarà ammesso solo per la tutela di beni di pari o superiore valore.

(4) Su questa nozione, Paolo Veneziani (2015), pp. 13 ss. e *passim*, il quale qualifica "proprie" le regole "basate su un giudizio di prevedibilità dell'evento e di sicura (= con probabilità confinante con la certezza) evitabilità del medesimo mediante il comportamento alternativo lecito"; "improprie", invece, le regole cautelari che "a fronte della prevedibilità dell'evento [...], non garantiscono un azzeramento (o quasi) del rischio, ma soltanto una riduzione del medesimo".

Volendo ricorrere a delle esemplificazioni: il Comandante di un plotone in esercitazione se tutte le regole cautelari preventivamente individuate per la tutela del personale da addestrare sono state rigorosamente rispettate, non sarà responsabile per gli infortuni verificatisi. Risponderà, invece, dei danni provocati se non ha controllato l'utilizzo di attrezzatura idonea e sufficiente o se ha sottoposto i suoi allievi a prove superiori alle loro capacità, se da tali difficoltà deriverà un evento dannoso; e anche se ha adottato le cautele adeguate alle difficoltà incontrate, sarà ritenuto responsabile se queste prove non erano affrontabili dal proprio personale.

L'esempio proposto ci permette di ribadire che operare in ambiti in cui il rischio è ineliminabile impone una osservanza "rafforzata" delle regole di cautela e l'osservanza presuppone la loro preventiva individuazione e conoscenza. In ambito militare, per le attività disciplinate da *norme tecniche*, solo la rigorosa osservanza di tali norme rende il rischio effettivamente "consentito" per quella parte che non può essere eliminata. Insomma, l'osservanza delle particolari norme di tutela tecnico-militare esonera da responsabilità per i rischi prevedibili ma non evitabili solo se l'agente ha rigorosamente rispettato le regole cautelari in esse declinate e, ciò malgrado, l'evento si sia comunque verificato.

Nel corso delle attività istituzionali, tuttavia, ci sono situazioni che richiedono interventi indifferibili che possono impattare sull'esigibilità dell'osservanza delle regole da parte dei Comandanti. Ciò avviene nei limiti di una valutazione comparativa (spesso da operare con la prospettiva di un margine di errore più ampio per il minor tempo disponibile per la decisione) tra costi e benefici (si pensi al Comandante di un dispositivo che deve decidere tra il sottoporre il proprio personale ad un elevato rischio per la propria incolumità per salvare, con un intervento immediato, persone nelle mani di un rapinatore armato che le tiene sotto sequestro in una banca o posticipare l'intervento ricorrendo alla negoziazione). Proprio perché si tratta di attività pericolose - e proprio perché l'ordinamento accetta l'esistenza ineliminabile del margine di rischio - la persona alla quale è attribuita una posizione di garanzia o di tutela di beni primari ha un obbligo di ancor maggiore intensità, nello svolgimento delle attività medesime, di ridurre il margine di rischio nei limiti più ristretti che le conoscenze scientifiche, le nozioni di comune esperienza e le disponibilità di materiali utilizzabili consentono.

Nell'esempio prospettato, i Comandanti dovranno dotare il personale chiamato a intervenire nell'istituto di credito, esposto, tra l'altro, al rischio di un possibile conflitto a fuoco, di attrezzature idonee (armi adeguate, giubbotti antiproiettile, ecc.) a ridurre nei limiti del possibile un rischio comunque ineliminabile,

dovranno informarli adeguatamente sui possibili scenari da fronteggiare, facendo in modo che sia preventivamente escluso un malfunzionamento delle armi in dotazione.

In definitiva - è opportuno ribadirlo - nelle attività pericolose consentite, proprio perché la soglia della prevedibilità è più alta, nel senso che gli eventi dannosi sono maggiormente prevedibili (e spesso in minor misura evitabili) rispetto alle attività comuni, maggiore deve essere il livello di diligenza, prudenza e perizia nel preconstituire condizioni idonee a ridurre il rischio consentito. Quindi una impossibilità di azzerare il rischio non corrisponde ad un'attenuazione dell'obbligo di garanzia (o di tutela dei beni) ma semmai ad un suo rafforzamento secondo i criteri che si ispirano all'utilizzazione delle regole suggerite dalla migliore scienza ed esperienza, in linea con "l'elastica estensibilità" dell'obbligo generale di sicurezza delineato dall'art. 2087 c.c., che prevede un catalogo di misure di sicurezza non predeterminato una volta per tutte, ma in cui possono confluire tutti gli adempimenti "scritti e non scritti", "presenti e futuri"⁽⁵⁾.

D'altro canto, quella che i penalisti riconoscono come una sorta di nuvola normativa che tende a cambiare forma a ogni soffio di vento non può prospettarsi come base giuridica di un addebito "residuo" di colpa generica, adducendo imprecisati doveri di diligenza, prudenza e perizia e, al contempo, alimentando il rischio di caricare il datore di lavoro di un debito di sicurezza ampliato a dismisura⁽⁶⁾.

Nell'ottica, allora, del rafforzamento dell'obbligo di tutela di beni fondamentali, l'evento per non essere punibile deve risultare imprevedibile "anche a chi vanta in quel momento il maggior grado di preparazione nel settore o nei settori interessati".

5. Il militare rischia solo quando il rischio non può essere evitato

Proprio alla relazione che instaura con il rischio una delle pubbliche amministrazioni per le quali il d.lgs. n. 81/2008 prevede un regime di applicazione "compatibile" (nel caso di specie, il Dipartimento dei vigili del fuoco) è dedicata una illuminante sentenza della Cassazione del 2019⁽⁷⁾.

(5) A. Delogu, *Salute e Sicurezza sul lavoro*, Milano, 2017 che richiama L. Galantino, *Il contenuto dell'obbligo di sicurezza*, in Ead, *La sicurezza del lavoro*. Commento ai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 19 marzo 1996, n. 242, Milano, 1996, 2.

(6) V. Mongillo, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in tempo di pandemia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2020, n.2, p. 48.

(7) Cassazione penale, Sez. Quarta, sentenza n. 28883 del 3 luglio 2019.

L'arresto giurisprudenziale, a parere di chi scrive, pur riferendosi ai vigili del fuoco, si pone come paradigma delle recenti conclusioni giurisprudenziali anche per l'Arma dei Carabinieri.

Nel caso esaminato dalla sentenza in parola, un caposquadra, nella circostanza individuato quale preposto, viene condannato a seguito dell'infortunio di un vigile del fuoco nel corso di una esercitazione. Nello specifico, al caposquadra viene rimproverato di aver consentito al vigile di scendere da una torre di addestramento mediante una corda da una altezza di undici metri, senza utilizzare una fune di sicurezza e di avergli chiesto di compiere una manovra addestrativa non contemplata nel manuale relativo al livello operativo per il quale era abilitato.

Volendo riportare anche l'evento esaminato dalla Corte a quanto sviluppato nei precedenti paragrafi, il manuale addestrativo cui si fa riferimento è un "contenitore"⁽⁸⁾ di norme di cautela, preordinate alla massima riduzione possibile del rischio, il cui rigoroso rispetto avrebbe permesso al caposquadra di andare esente da responsabilità perché avrebbe reso il rischio connesso con quella attività addestrativa "consentito".

La sentenza, infatti, riconduce la condanna alla violazione di due regole cautelari: il mancato utilizzo di una corda di sicurezza e l'esecuzione di manovre addestrative non commisurate al livello professionale del vigile del fuoco in esercitazione.

Nel corso dell'*iter* giudiziario la difesa dell'imputato prospetta la non applicabilità ai vigili del fuoco delle norme previste dal d.lgs. n. 81/2008 e, al riguardo, significative sono le motivazioni con le quali la Corte rigetta il ricorso: "non vi è alcuna differenziazione tra i vigili del fuoco e gli altri lavoratori, salvo che per essi possano verificarsi situazioni operative che differenziano la loro posizione, in correlazione con l'accettazione del rischio tipico della loro professione.

Fatte salve tali peculiarità, il vigile del fuoco non è un lavoratore sottoposto immotivatamente ad un rischio maggiore solo perché appartiene a tale Corpo per cui non sussiste alcun esonero dall'applicazione delle misure di prevenzione potendosi l'addestramento, con riferimento al caso in esame, realizzare compiutamente anche con la fune di sicurezza che avrebbe impedito la caduta senza compromettere il fine dell'addestramento stesso che era quello di acquisire la capacità di scendere da un'altezza servendosi solo di una fune".

(8) Sempre in riferimento a un infortunio occorso durante una esercitazione militare, nel caso di specie un addestramento al tiro, la Corte di Cassazione individua la disposizione cautelare violata nella normativa regolamentare che "prevede il preciso rispetto di aree di sgombero per l'effettuazione dei tiri con arma da fuoco" (Cassazione penale, Sez. Quarta, sentenza n. 44883 del 21 dicembre 2010).

La Corte di Cassazione è, a parere di chi scrive, estremamente chiara quando afferma che “... La regola generale è che i Vigili del fuoco ed i corpi ad esso assimilati rischiano solo quando ciò non può essere evitato: non esiste... uno status per cui si può prescindere dalla sicurezza anche quando ciò non sia assolutamente indispensabile”.

Le citate conclusioni, dunque, per stessa indicazione della Corte (... i Vigili del fuoco e i Corpi ad esso assimilati...) sono, senza alcun dubbio, estensibili all'Arma dei Carabinieri e ci riportano alle considerazioni svolte in precedenza: l'Arma dei Carabinieri è impegnata in attività in cui il rischio è ineliminabile, tale condizione deve indurre i Comandanti ad elevare il livello di attenzione e ad individuare regole cautelari attagliate al caso concreto, a parteciparle al personale dipendente e a verificarne la conoscenza.

Solo l'accertamento di una rigorosa applicazione delle norme cautelari, fatti salvi, come visto, i casi in cui l'indifferibile necessità di intervenire riduce tempi e possibilità di valutazione, permetterà di definire il rischio residuo consentito e manderà i titolari della posizione di garanzia esenti da responsabilità. Questo è il caso in cui il rischio non può essere evitato cui fa riferimento la sentenza. Nello stesso senso una sentenza che riguarda un'esercitazione dell'aeronautica militare⁽⁹⁾.

In un aeroporto era previsto che un elicottero planasse su una colonna di cinque veicoli militari e, a seguito di una specifica manovra, atterrasse davanti al mezzo di testa per arrestarne la marcia simulando un controllo. Nella circostanza si verifica un grave incidente.

Il velivolo, che prima di atterrare avrebbe dovuto eseguire una virata, anticipa la manovra e, per la quota troppo bassa e una inclinazione molto accentuata, urta con le estremità delle pale una camionetta, determinando la morte di un caporal maggiore, seduto accanto al conducente. Il pilota è stato condannato per omicidio colposo “per avere in buone condizioni ambientali e di visibilità, effettuato una manovra errata, anticipando la virata a destra spazialmente (di dieci-quindici metri) e temporalmente (di due-tre decimi di secondo) così effettuando un angolo più stretto e, in conseguenza, scendendo a un metro e mezzo da terra anziché, come previsto, a cinque metri, urtando con le pale il veicolo e provocando la morte del militare”.

La difesa dell'imputato adduce, a discolpa del proprio assistito, la sussistenza di un rischio ineliminabile attesa la necessità di simulare una situazione di guerra in maniera quanto più fedele possibile ad un conflitto vero.

(9) Cassazione penale, Sez. Quarta, sentenza n. 22006 del 18 maggio 2018.

La Corte di Cassazione ritiene sussistente, all'inizio della manovra discensionale, una colpa del pilota che ha agito in maniera tale da non rispettare la distanza dal suolo e dal tetto dei veicoli, al cui interno vi erano i militari e afferma che “attesa la scala di valori tutelati dalla Costituzione, una simulazione bellica, per quanto volta a riprodurre il più fedelmente possibile le condizioni di un effettivo conflitto armato, non deve mettere a repentaglio la vita o incolumità dei partecipanti”.

Entrambe le sentenze convergono sulla definizione dell'addestramento militare come attività in cui, anche nella espressione più prossima alla realtà (simulazione bellica), devono essere poste in essere tutte le cautele per eliminare il rischio. Detto altrimenti durante le esercitazioni il militare non deve essere esposto a rischi inutili, esorbitanti rispetto alle finalità dell'addestramento. Da tale considerazione deriva che in caso di infortunio di un militare sarà ancora più necessario per Comandanti e partecipanti dimostrare il rigoroso rispetto di procedure e disposizioni per non incorrere in addebiti. Anche le prospettazioni delle due difese, sconfessate dalla Corte, ci consentono di giungere a conclusioni che, a parere di chi scrive, è opportuno rimarcare: la normativa antinfortunistica si applica anche alle attività addestrative e durante il loro svolgimento devono essere predisposte misure di sicurezza adeguate al contenimento del rischio.

Se le misure “comuni” sono ritenute incompatibili con “le particolari esigenze connesse al servizio espletato o... (con le sue) peculiarità organizzative”, tale incompatibilità va giustificata prevedendo un sistema di tutela per il personale attagliato alla situazione concreta. Nel senso, una recente sentenza del TAR della Toscana, sede di Firenze⁽¹⁰⁾, che condanna l'Amministrazione militare al risarcimento dei danni patiti da un Luogotenente dell'Aeronautica Militare per un infortunio sul lavoro.

La vicenda è così sintetizzabile: il sottufficiale, mentre era in servizio presso un aeroporto afgano per una missione operativa, riportava la “frattura estremità distale falange ungueale I e II dito piede destro con parziale amputazione punta I dito piede destro in presenza di ferita lacerocontusa ed ematoma subungueale alluce destro con asportazione dell'unghia” a causa dell'abbassamento non controllato della rampa di un velivolo durante le operazioni di carico (cui era addetto il ricorrente), che dava luogo ad un breve ricovero presso l'Ospedale Militare del Celio di Roma e ad un successivo periodo di assenza dal servizio. Di particolare interesse la parte motivazionale della sentenza che evidenzia e considera “dirimente il fatto che il ricorrente abbia dato prova della

(10) Tar Toscana, Firenze, sez. Prima, sentenza n. 818 del 20 giugno 2022.

mancata adozione delle cautele antinfortunistiche derivanti dalla movimentazione di carichi pesanti (oltre che del danno derivante dall'infortunio) e che l'Amministrazione non abbia sollevato una sostanziale contestazione al riguardo, dimostrando giudizialmente di "aver fatto tutto il possibile per evitare il danno ovvero di aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire il verificarsi del danno medesimo... (o anche solo del fatto che le cautele antinfortunistiche risultassero incompatibili con le "particolari esigenze connesse al servizio espletato o ... (con le sue) peculiarità organizzative", come reso possibile dalle generiche clausole di compatibilità previste dall'art. 1496, 1 comma del d.lgs. n. 66/2010 e dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 81/2010". Ai fini del presente contributo, appare importante sottolineare che i giudici prospettano due possibilità: se le misure di sicurezza (cautele antinfortunistiche, per usare la terminologia della sentenza) sono compatibili con le particolari esigenze e peculiarità organizzative dell'Amministrazione, vanno adottate tutte e rigorosamente, in caso contrario, la loro incompatibilità va "giustificata" e motivata approntando un sistema di tutela alternativo ma comunque efficace.

I termini rischio, evitabilità ed esigibilità di cui sopra riportano alla mente elementi strutturali e di accertamento dell'elemento soggettivo della colpa. Nel paragrafo che segue, vedremo come le norme tecniche rilevano ai fini dell'accertamento della responsabilità dei Comandanti.

6. La responsabilità dei Comandanti

Da un esame delle poco frequenti pronunce della Corte di Cassazione in tema di sicurezza sul lavoro che si riferiscono alle Forze Armate è possibile ricavare che in caso di eventi lesivi che coinvolgono personale della Difesa, se viene riconosciuta una responsabilità in capo ai Comandanti, essa è generalmente addebitata a titolo di colpa e si fonda sulla posizione di garanzia prevista dall'art. 725, comma 2, lettera f., del d.p.r. n. 90/2010 che configura un obbligo di "assicurare il rispetto delle norme di sicurezza e prevenzione per salvaguardare l'integrità fisica dei dipendenti" e innesca l'applicazione della disposizione prevista dall'art. 40 cpv del c.p. secondo cui "non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo".

La responsabilità colposa, come noto, consiste nella mancata volontà del verificarsi di un elemento significativo della fattispecie (quindi, non per forza l'evento) e nella violazione di una regola cautelare che può avere origine nella negligenza, imprudenza e imperizia (colpa generica) ovvero in una fonte scritta: leggi, regolamenti ordini o discipline (colpa specifica).

Ai fini del presente contributo, quindi, l'individuazione delle norme tecniche può, in caso di infortunio malattie professionali che coinvolgono il personale della Difesa, avere rilievo sia nella struttura della colpa sia nel suo accertamento⁽¹¹⁾.

Al riguardo, la violazione della norma cautelare scritta (come nel caso delle *norme tecniche*) non può significare una automatica responsabilità del soggetto agente perché, dopo una preliminare valutazione sulla tipologia di disposizione (si tratta di una norma elastica o di una disposizione rigida?; ha funzione precauzionale o precautelare?⁽¹²⁾) è sempre necessario tenere in considerazione la possibilità che il soggetto aveva di prevedere ed evitare l'evento, tenendo conto delle circostanze concrete in cui si è trovato.

Quanto detto, dovrebbe indurre ad una particolare attenzione nella "individuazione" di regole cautelari e nella definizione dei rischi che esse mirano a prevenire. Dalla concreta possibilità di rispettarle e dalla verifica della rigorosa adesione dei Comandanti alle stesse passa quel giudizio di *esigibilità* che può portare le Gerarchie esenti dalle responsabilità⁽¹³⁾.

Del resto, il Legislatore era ben consapevole della complessità della Difesa e, oltre a prevedere l'applicazione "compatibile" delle norme antinfortunistiche (secondo la lettura che abbiamo cercato di fornire nel presente contributo), sempre all'art. 253 del d.p.r. n.90/2010, ha inserito due disposizioni (i commi 7 e 8) che esonerano da responsabilità datore di lavoro, dirigenti e preposti assimilando l'*aver impartito ordini certi e adeguati all'osservanza* delle misure di sicurezza al rispetto delle predette misure.

Tale disposizione costituisce una particolare declinazione del cosiddetto principio di affidamento, che nelle attività a rischio consentito prevede che ciascuno può e deve potere confidare nel corretto comportamento degli altri soggetti. E ancora, gli importi dei pagamenti in sede amministrativa previsti dal d.lgs. n. 81/2008, irrogate al personale militare e civile dell'Amministrazione della Difesa sono imputate sul pertinente capitolo del Ministero della Difesa se nei confronti degli interessati non è riconosciuta responsabilità per dolo o colpa grave.

(11) Il reato colposo rappresenta "un modello specifico di illecito penale, dotato di struttura e caratteristiche proprie che emergono già sul piano della "tipicità" e che si riflettono fin sul terreno della colpevolezza. Fiandaca, Musco, *Diritto penale*, parte generale, Zanichelli, 2014, pag. 543.

(12) A. Orsina, *La pandemia e la tutela penale della salute e sicurezza del lavoro. Il ruolo dei "protocolli condivisi"*, in *Diritto Penale e Processo*, 11/2022, p. 1462, affronta il tema con riferimento alla cifra delle diverse disposizioni contenute nei Protocolli condivisi anti-Covid.

(13) In tema di *esigibilità*, l'art. 9 del d.l. n.1/2010, convertito dalla legge n. 30/2010, in merito alle missioni internazionali, esclude la punibilità a titolo di colpa per il Comandante che abbia violato norme sulla sicurezza del lavoro o sulla tutela ambientale, sempreché "non poteva esigersi un comportamento diverso da quello tenuto, avuto riguardo alle competenze, ai poteri e ai mezzi di cui disponeva in relazione ai compiti affidatigli".

7. Considerazioni conclusive

La possibilità, prevista dal Legislatore, di disciplinare attività e luoghi della Difesa con le *norme tecniche*, lungi dall'essere associata ad un affievolimento di tutele per il militare lavoratore e per il lavoratore che opera in ambito militare, deve essere letta come ammissione che le norme generali non possono attagliarsi a tutti gli ambiti, ancor più se si tratta di settori cui vengono ricondotti obiettivi istituzionali specifici. Conseguentemente le disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, di regola si applicano anche alle Forze Armate sia in ambito nazionale sia all'estero.

La stessa formulazione del richiamato art. 253 del d.p.r. n. 90/2010 prospetta un confronto tra il comma 1 e il comma 2 quando dice “Le attività lavorative... e che non rientrano in quelle di cui al comma 2” e fa dedurre che l'insieme più grande in termini quantitativi è quello delle attività previste al comma 1 che sono “assoggettate alle vigenti norme di legge in materia di prevenzione, protezione, sicurezza, igiene del lavoro e rispetto dell'integrità dell'ambiente”.

Il citato decreto non fornisce indicazioni esaustive circa la gestione delle mutevoli e varie situazioni riscontrabili in ambito operativo o addestrativo ma delinea principi e criteri di comportamento che possono consentire ai Comandanti di ponderare oculatamente tra le diverse opzioni disponibili nelle situazioni concrete, contemperando il conseguimento dell'obiettivo istituzionale con la salvaguardia della salute e sicurezza del personale. L'applicazione rigorosa delle *norme tecniche* diviene strumento di tutela sia per il personale sia per ciascun Comandante, quale punto di equilibrio nel necessario bilanciamento tra interessi⁽¹⁴⁾.

Tali *norme* devono essere esplicite, individuabili in tutte le fasi della pianificazione, organizzazione e condotta delle attività cui si riferiscono, anche per permettere la concreta partecipazione alla gestione della sicurezza, di tutti i soggetti ad ogni livello coinvolti. Ulteriormente, devono essere sorrette imprescindibilmente da motivazioni certe e oggettivamente documentabili delle ragioni che impediscono l'applicazione della norma generale, nonché dall'evidenza che le stesse siano atte a conseguire la massima sicurezza del personale nelle specifiche condizioni d'impiego.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, si deve sempre tendere all'osservanza della norma generale, salvo, e nei limiti delineati, la possibilità di ricorrere quale *extrema ratio* alle particolari norme di tutela, in quanto tale deroga sia assolutamente necessaria all'efficace svolgimento dei compiti istituzionali.

(14) Si veda sul punto la direttiva di SEGREDIFESA M_D GSGDNA 0006044, in data 30 gennaio 2012 “Responsabilità dei Datori di Lavoro in materia antinfortunistica nell'ambito di missioni internazionali”.

In tale quadro, considerato che nel mondo imprenditoriale l'entità degli investimenti finanziari è considerato indice dell'importanza attribuita dai vertici aziendali allo specifico settore, si ritiene sempre più necessaria una convinta implementazione in ambito istituzionale di tutte le strutture dedicate all'antinfortunistica.

Con grande speranza in tal senso vanno lette la previsione di un Ufficio Antinfortunistica e Ambiente a livello centrale, alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore dell'Arma dei Carabinieri e la costituzione organica del servizio di prevenzione e protezione presso i Comandi Legione dell'organizzazione territoriale, la costante pubblicazione di circolari e schede di settore sul portale istituzionale "Leonardo" nonché tutte le iniziative formative concluse o in atto e le avviate progettualità per la denuncia degli infortuni e la redazione del documento di valutazione dei rischi. Se però si vuole consentire ai datori di lavoro di esercitare la propria azione di comando con minore preoccupazione per una materia sempre più trasversale e nella quale in caso di eventi lesivi è sempre più richiesta una "tracciabilità" delle attività compiute che permetta di individuare "*chi fa che cosa*" (o, forse, più correttamente, *chi doveva fare che cosa*), è quanto mai opportuno investire ulteriormente sulla "professionalizzazione" di talune competenze, prevedendo per i comandi che esprimono la figura del datore di lavoro "organismi di consulenza" effettivamente strutturati per svolgere in maniera adeguata il proprio lavoro.

Nella prospettiva di un progressivo dissolvimento dei confini materiali dei luoghi di lavoro (nella nozione di luogo di lavoro, ai fini dell'applicazione delle misure antinfortunistiche, rientra ogni luogo in cui venga svolta e gestita qualsiasi attività lavorativa indipendentemente dalle finalità della struttura in cui essa si espliciti⁽¹⁵⁾) di rischi lavorativi "nuovi" (è di qualche tempo fa la notizia della riconducibilità di una malattia professionale all'utilizzo di un telefonino di servizio⁽¹⁶⁾ o, pensando alle recenti progettualità istituzionali, l'eventuale *rischio da smog o da polveri sottili* cui potrebbero essere esposti i militari che svolgeranno il servizio d'istituto a bordo di biciclette a pedalata assistita) e della

(15) Cassazione penale, sezione Quarta, sentenza n. 44654 del 24 novembre 2022.

(16) App. Torino 13 gennaio 2020, n. 904, in *Boll. Adapt.*, 2020, n. 14. La Corte d'appello di Torino ha condannato l'INAIL a corrispondere al lavoratore la relativa rendita previdenziale per malattia professionale a seguito dell'insorgenza di un tumore derivante dall'utilizzo abnorme (svariate ore al giorno) e per un periodo prolungato (dal 1995 al 2010) del telefono cellulare per esigenze di servizio. Il giudice ha accertato il nesso di causalità tra l'utilizzo del telefono cellulare, l'insorgenza della tecnopatia e la causa di lavoro sulla base di un sufficiente grado di certezza probabilistica. In questo caso, il giudice, in un caso in cui la scienza non è ancora in grado di fornire risposte condivise, sembrerebbe aver ricostruito il nesso di causalità in termini di "regolarità statistica".

“concretizzazione” del ruolo delle associazioni sindacali, cui la legge n. 46/2022 attribuisce la competenza sulle materie afferenti “... alle prerogative sindacali di cui all’articolo 3 del d.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, sulle misure di tutela della salute e della sicurezza del personale militare nei luoghi di lavoro...”, questo potrebbe essere un ulteriore passo per fare del rischio ineliminabile un rischio almeno consentito, avvicinando, al contempo, i gravosi adempimenti previsti dalla norma in capo ai “garanti” all’auspicata “sicurezza reale” del personale.



Bibliografia

- Andreatza Giuliano, *La sicurezza sul lavoro nelle Forze Armate*, in *la Rassegna*, 2002, n. 3 luglio-settembre;
- Basile Fabio, *Fisionomia e ruolo dell'agente-modello ai fini dell'accertamento processuale della colpa generica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*;
- Bassetta Fausto, *Lineamenti di diritto militare*, Laurus Robuffo;
- Cadoppi Alberto, Veneziani Paolo, *Elementi di Diritto Penale*. Parte generale, WK, 2015;
- Fiandaca, Musco, *Diritto penale*, parte generale, Zanichelli, 2014;
- Garofoli Roberto, *Manuale di Diritto Penale*, parte generale, 2012;
- Macaluso Claudia, *Il dovere datoriale e la massima sicurezza possibile*, ISL i Corsi, 3/2018;
- Maio Valerio, *La normativa europea di riferimento*;
- Maio Valerio, *L'evoluzione normativa in materia di salute e sicurezza*;
- Mongillo Vincenzo, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in tempo di pandemia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2020, n. 2;
- Orsina Amalia, *La pandemia e la tutela penale della salute e sicurezza del lavoro. Il ruolo dei "protocolli condivisi"*, in *Diritto Penale e Processo*, 11/2022;
- Pigliararmi Giovanni, *L'accertamento del nesso di causalità nei casi di infortunio e malattie professionali. Il problema dell'ignoto tecnologico e dei rischi diffusi*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fascicolo 2, giugno 2022;
- Viola Luigi, *Interpretazione della Legge con modelli matematici*, in *Diritto Avanzato*, 2018.





Professore
Giorgio Spangher(*)

DOTTRINA

Il processo Cartabia, ovvero, “il quarto binario”

1. Il processo penale pur conservando la sua struttura di base, incentrata in una fase di indagini, in un dibattimento, in sua serie di atti di controllo e in un momento esecutivo, seppur diversamente connotato nei diritti, nei poteri, degli oneri a carico dei suoi protagonisti e comprimari, si deve necessariamente adeguare ai soggetti imputati ed ai reati che sono stati commessi.

Nascono così i processi, ad esempio, a carico di imputati minorenni e di soggetti militari in relazione diversificata fra fatti commessi in tempo di pace o di guerra. È noto che in tempi più recenti il panorama si è arricchito con riferimento al processo alle persone giuridiche ed anche alla cose pericolose.

Il processo ordinario si struttura in relazione alla gravità dei reati attraverso percorsi differenziati quanto agli strumenti, ai tempi, alle competenze, ai poteri, ai diritti, agli effetti e così via.

Sotto questo aspetto è nota la formula del doppio binario che caratterizza il processo di criminalità organizzata, differenziandolo da quello per gli altri reati, che conosca la competenza del giudice di pace per i reati di minore gravità.

2. Ora, il d.lgs. n. 150 del 2022 sicuramente introduce significative modifiche a non secondari aspetti procedurali destinati ad operare per tutte le fasce dei reati come sono state sin qui delineate. Si tratta di norme destinate ad operare sia per i reati di criminalità, sia per quelli del giudice di pace, sia per quella che si è definita la fascia intermedia.

In via di mera esemplificazione la disciplina della iscrizione nel registro delle notizie di reato, l'azione di controllo, la regola di giudizio dell'archiviazione, le procedure relative alla tempistica del deposito degli atti e quella relativa all'esercizio dell'azione penale, e così via di seguito, sono destinate ad operare

(*) Già Ordinario di Procedura Penale.

con gli adattamenti necessari, nei limiti della compatibilità, escluse le deroghe espresse, per tutti i reati.

Tuttavia, la riforma Cartabia, alla luce della necessità di decongestionare il carico giudiziario nella misura del venticinque per cento entro il 2026 per adeguare il nostro sistema giustizia alle esigenze di funzionalità, richieste dal PNRR, modella in termini specifici e del tutto peculiari una specifica fascia di reati, quella che potremmo definire medio-bassa, dopo cioè la soglia della competenza del giudice di pace, introducendo un percorso processuale specifico che viene tarato attorno ai quattro anni di pena detentiva, senza escludere eccezioni in una sfera più ampia, ancorché sempre contenuta e comunque specificata.

Va sottolineato che entrambi i due percorsi esercitano una *vis* attrattiva per le situazioni a loro riconducibili, prospettando al loro interno subprocedimenti. Ad esempio, quello di criminalità ha attratto differenziandolo quello della criminalità economica.

Con la riforma Cartabia il panorama si articola ulteriormente con riferimento alla fascia “centrale” dei reati collocati in modo sistematico tra quello del giudice di prossimità e quello strutturato sulla procura distrettuale.

3. Perno del sistema è la modifica dell’art. 20-*bis* c.p. dove vengono inserite a fianco alla pena principale le pene sostitutive delle pene detentive brevi. Si prevede così che salve le eventuali preclusioni soggettive, in caso di condanna alla reclusione o all’arresto non superiori a quattro anni, possa essere applicata la semilibertà sostitutiva o la detenzione domiciliare sostitutiva; che in caso di condanna alla reclusione o all’arresto non superiore a tre anni sia applicabile la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, in caso di condanna alla reclusione o all’arresto non superiori a due anni possa essere applicata la pena pecuniaria sostitutiva.

È evidente come questo elemento “tagli” orizzontalmente il processo, inserendosi con i riferiti esiti dentro il rito ordinario nonché in relazione ad alcuni riti speciali, come il direttissimo e il giudizio immediato, ma anche come attorno a questo dato si strutturino sia nuovi percorsi processuali tendenzialmente a impronta deflattiva (per rispettare i vincoli europei) del tutto inediti ma pure l’accesso favorito a quelli preesistenti che riguardano anche la “fascia” superiore: il riferimento è ai preesistenti riti speciali del patteggiamento e del rito abbreviato.

Si può così far riferimento per determinate materie all’osservanza delle prescrizioni da parte degli enti accertatori, che può condurre al pagamento

ridotto della pena ed alla successiva archiviazione; alla non punibilità per la particolare tenuità del fatto; alla sospensione e messa alla prova; alla trasformazione nella procedibilità a querela di reati per i quali si prevedeva la iniziativa d'ufficio.

Non mancano poi le "riscritture" di modelli definitivi consolidati come nel caso del procedimento per decreto.

Oltre alla fase più strettamente cognitiva, le riferite ipotesi sanzionatorie finiscono per incidere anche in termini più strettamente strutturali, come emerge dalla presenza di una inedita udienza predibattimentale nel procedimento a citazione diretta nel rito del giudice monocratico e nella udienza dibattimentale con cui il giudice applica le pene sostitutive.

Non mancano ricadute in relazione al rapporto (da definire, peraltro, non risultando lineari le indicazioni normative) con la fase esecutiva-penitenziaria. Si sottolineano invece, ancorché problematiche, alcune specificità delle impugnazioni, soprattutto in relazione alla loro mancata proposizione, ma anche relativamente ai limiti fissati per il loro esercizio, soprattutto in relazione al giudizio di appello.

Un cantiere aperto, dunque, che comunque consegna all'interprete ed alle prassi un nuovo inedito percorso processuale, un quarto binario, che affianca quelli già esistenti, sollevando non poche incertezze operative stante la non sempre lineare stesura delle norme.





**Professore
Stefano Masini(*)**

AGRO ECO AMBIENTE

Dall'abrogazione all'estinzione delle contravvenzioni alimentari

La Riforma Cartabia (d.lgs. n. 150 del 2022), nel tentativo di avviare una revisione del complessivo sistema di giustizia penale in termini maggiormente deflativi, ha operato un intervento demolitorio della disciplina sanzionatoria in materia agro-alimentare, assicurando all'operatore l'impunità mediante l'estinzione del reato contravvenzionale in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande. La prevista estinzione delle contravvenzioni tramite l'introduzione di un meccanismo reattivo premiale produce, quale ulteriore effetto, un indebolimento dell'efficacia dei piani di controllo aziendali sui fattori di rischio, con l'effetto inverso rispetto a quello auspicato, di limitare gli strumenti a disposizione per contrastare condotte fraudolente a danno della salute pubblica. Le non conformità connesse con la gestione degli alimenti a rischio, d'altra parte, trovano una prima risposta punitiva sul piano amministrativo, mentre risultano ora privati di una sanzione adeguata condotte di maggior riprovazione sociale coinvolgenti interessi costituzionalmente tutelati. In questo senso, torna preminente la necessità di una revisione penale in materia agro-alimentare, anticipata dal progetto di riforma della Commissione Caselli.

The Cartabia Reform (Legislative Decree No. 150 of 2022), in an attempt to initiate a review of the overall criminal justice system in more deflative terms, carried out a demolition intervention of the sanctioning discipline in the agri-food sector, ensuring the operator impunity through the extinction of the contravention offense in matters of hygiene, production, traceability and sale of food and beverages. The intended extinction of contraventions through the introduction of a reactive reward mechanism produces, as a further effect, a weakening of the effectiveness of company control plans on risk factors, with the opposite effect to the one desired, of limiting the tools available to counter fraudulent conduct to the detriment of public health. On the other hand, non-conformities related to the management of hazardous food find a first punitive response on an administrative level, while conduct of greater social reprehension involving constitutionally protected interests is now deprived of an adequate sanction.

(*) Associato presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

SOMMARIO: 1. Riforma penale e revisione del quadro sanzionatorio in materia agro-alimentare. - 2. Intorno all'articolo 5 della l. n. 283 del 1962: tentativi di abrogazione e inadeguatezza di rimedi premiali. - 3. Limiti della prescrizione estintiva. - 4. Sanzione amministrativa e non conformità nella gestione di alimenti a rischio. - 5. Assetto dei reati in materia agro-alimentare e sistema graduato di tutele.

1. Riforma penale e revisione del quadro sanzionatorio in materia agro-alimentare

In coerenza con l'obiettivo di complessivo alleggerimento del sistema di giustizia penale, affaticato da lunghi tempi processuali e indebolito da inconvenienti nei meccanismi di funzionamento, anche la disciplina sanzionatoria in materia alimentare sollecita una adeguata revisione in base alle caratteristiche criminologiche degli illeciti punitivi.

Di un intervento *di soppiatto* - come mostra la stessa collocazione a margine e non scopertamente individuabile - si è fatto, ora, carico il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, *Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari* che ha raccolto le sollecitazioni contenute nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, avendo consapevolezza del dato incontrovertito della irragionevole durata e ponendo al centro dell'intervento «l'obiettivo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza, effettività e competitività per il sano sviluppo dell'economia e per il corretto funzionamento del mercato»⁽¹⁾.

Una riparazione è *sempre* possibile - si è osservato più in generale⁽²⁾ - e il discorso si presta ad una declinazione utilitaristica della premialità a favore dello stesso operatore alimentare che si attivi in una condotta successiva alla commissione di un fatto illecito di tipo contravvenzionale.

La neutralizzazione della risposta punitiva intende favorire «un nuovo volto della giustizia penale, meno autoritario e più attento al dialogo tra lo Stato e il reo, più laico perché più slegato dall'idea retributiva, e perciò più sensibile alle ragioni della prevenzione speciale e alla diversificazione delle penes»⁽³⁾.

(1) Sono parole di G. Canzio, *Dire il diritto nel XXI secolo*, Milano, 2022, 641.

(2) Cfr. M. Donini, *Compliance, negoziabilità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice*, in *Studi in onore di Emilio Dolcini*, vol. II, a cura di C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta, Milano, 2018, 579.

(3) Così M. Donini, *Un nuovo Medioevo penale? «Vecchio» e «nuovo» nell'espansione del diritto penale economico*, in *Cass. Pen.*, 2003, 1813. V. anche L. Eusebi, *La pena tra necessità di strategie preventive e nuovi modelli di risposta al reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, n. 3, 823.

L'accennata rivendicazione, che maschera la reale aspettativa di allestire la più ampia deflazione processuale, non riesce, tuttavia, a nascondere una marcata contraddizione nella scelta operata rispetto alle esigenze del controllo, attraverso un obiettivo bilanciamento tra valori di riferimento e ragioni di opportunità: «la rinuncia ad una punizione necessaria alla tutela della società non può che essere l'*ultima ratio* nel perseguimento dell'efficienza (specularmente a quanto avviene per l'incriminazione, che costituisce l'*ultima ratio* per la tutela dei beni)»⁽⁴⁾.

Assicurare all'operatore alimentare, che sia incorso in una violazione penalmente rilevante, la possibilità di adottare determinati comportamenti al compimento dei quali sia collegata l'estinzione del reato contravvenzionale, determina un'imbarazzante rimozione di responsabilità derivanti sia da condotte fraudolente che da inosservanze colpose, nell'organizzazione delle fasi di filiera in cui trovano innesci i rischi alimentari, tali da minimizzare il disvalore dei fatti commessi.

2. Intorno all'articolo 5 della l. n. 283 del 1962: tentativi di abrogazione e inadeguatezza di rimedi premiali

Del resto, è ancora recente l'eco dell'intervento tentato con la sottrazione al sistema penale della stessa previsione dell'art. 5 della fondamentale l. 30 aprile 1962, n. 283 *Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262, del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande* e l'affidamento della prevalente risposta sanzionatoria alla serie degli illeciti amministrativi punibili solo con sanzioni pecuniarie⁽⁵⁾. Si ha, cioè, ragione di dubitare dell'opportunità della estinzione delle contravvenzioni in materia di igiene, produzione, tracciabilità e vendita di alimenti e bevande, se è vero che il d.l. 22 marzo 2021, n. 42, *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare* sia intervenuto per rimuovere l'accennato esito di deprecabile rinuncia ad utilizzare il nucleo di precetti contenuti nella precitata disposizione: «al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande restino privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori».

(4) Così F. Palazzo, *La non-punibilità: una buona carta da giocare oculatamente*, in *Sistema Penale*, Opinioni, 19 dicembre 2019.

(5) La proposta abrogata era contenuta nel d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d), ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117, originariamente destinato ad entrare in vigore il 25 marzo (su cui v. A. Natalini, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico-sanitarie minori*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2021) ma i cui effetti sono stati sospesi dall'entrata in vigore di un decreto legge.

È pur vero che si debba aver riguardo ad una fattispecie collaudata, traducibile in un meccanismo sospensivo del procedimento penale, a partire dalla iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., fino al giorno in cui il pubblico ministero riceve comunicazione dell'avvenuta (o meno) *riparazione* e del pagamento di una somma di denaro stabilita in una frazione del massimo dell'ammenda corrispondente all'illecito commesso, fatta salva, nell'impossibilità di provvedere, l'alternativa di poter svolgere lavoro di pubblica utilità⁽⁶⁾.

Restano, però, sul tappeto alcuni dubbi. Ad esempio: se si sanziona una condotta con larga anticipazione in relazione alle sostanze alimentari in *cattivo* stato di conservazione *ex* art. 5 lett. b) l. n. 283 cit., in che modo va posto rimedio alla possibilità di conseguente degenerazione di un prodotto in grado di costituire un pericolo per la salute?

Ri-adattare le modalità di detenzione comporta la eliminazione del rischio per ipotesi che possano ripetersi, ma rimane la condizione di pericolosità, tanto per eventuali pregiudizi *a distanza* derivanti dalla precedente assunzione, quanto per l'incertezza che discende dalla immissione in commercio a cui sia esposto anche un singolo consumatore.

L'osservazione che il transito da un meccanismo punitivo *reattivo* ad un altro *reattivo-premiale* sia già avvenuto in altri ambiti, applicandosi le disposizioni sulla prescrizione ed estinzione del reato in materia di igiene, salute e sicurezza del lavoro o in materia di tutela ambientale, non vale, per tanto, a legittimare la pervasività di un indirizzo di costante espansione verso la *non punibilità* segnato dalla rottura della sequenza reato-pena.

Come è noto, in materia di lavoro e legislazione sociale è intervenuto il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, *Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, disponendo, all'art. 15, l'estensione della procedura «anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita». Ma, a parte l'orientamento formatosi in giurisprudenza sulle finalità della prescrizione consistente nel consentire, in via generale, l'estinzione del reato anche nel caso in cui non vi siano regolarizzazioni da effettuare, in quanto il reato è istantaneo o la regolarizzazione è già avvenuta spontaneamente⁽⁷⁾, si palesa l'illogicità di una simile ricostruzione per gran parte delle contravvenzioni in ambito agro-alimentare.

(6) Sul punto v. *amplius*, F. Mazzacupa, *La giustizia penale inter pares: logiche di scambio e percorsi di incontro. Uno studio a partire dalla "riforma Cartabia"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, n. 2, 673.

(7) Cfr. Cass. Pen., 26 agosto 2019, n. 36405, in *Dir. e giust.*, con osservazioni di P. Della Noce, *La procedura di estinzione del reato in materia ambientale: chiarimenti da parte della Suprema Corte*.

Non è dubitabile che, nel raggio di intervento della tutela della salute, individuale o collettiva, sia preferibile prevenire piuttosto che punire, dato che la «“virtualità espansiva” del pericolo nei confronti di un novero indefinito di possibili vittime... pone invero l’esigenza di governare “già a monte” il potenziale eziologico di attività non circoscrivibili nella loro “specificità” direzione verso esiti offensivi puntualmente predeterminati»⁽⁸⁾. La scelta di non punire, così, non solo serve ad incentivare la dismissione dei presidi di controllo dei fattori di rischio, di cui ciascun operatore alimentare deve farsi carico con l’allestimento di modelli e procedure, quanto mina la credibilità dell’intero sistema di controllo.

E la circostanza che l’uso di meccanismi di degradazione dell’illecito capaci di determinare l’esclusione del processo penale possa non risultare proporzionato al disvalore delle condotte è provata, ancora, dalla larga adesione delle decisioni del giudice di legittimità all’orientamento che esclude la non punibilità per speciale tenuità del fatto. Il recupero di una serie di precedenti formati, in sede di esame di legittimità, sull’art. 131-*bis* c.p., nel campo considerato della produzione e del commercio di alimenti, consente di mettere in risalto la prevalenza della salute rispetto all’insorgere di rischi e si ha ragione di ritenere che anche alla prescrizione estintiva delle contravvenzioni possa reagire la consapevolezza del disvalore del fatto commesso e l’insufficienza del calcolo della reintegrazione economica.

Si attende, in proposito, la redazione di appositi protocolli operativi, da parte delle procure, per comprendere le prerogative d’intervento in sintonia con le aspettative della comunità a comprendere efficienza dell’organizzazione e rispetto dei diritti.

3. Limiti della prescrizione estintiva

Consentire una definizione per estinzione delle contravvenzioni previste dalla l. n. 283 cit. introduce, in realtà, un sensibile arretramento nella ricerca di una giusta misura del punire, che va al di là della necessaria proporzione sanzionatoria e dell’adeguamento alle circostanze concrete del fatto.

Non si intende ricercare una sponda con la diversa valutazione del carattere spiccatamente offensivo del trattamento penale dell’operatore alimentare quanto verificare la rinuncia, da parte dello Stato, alla propria potestà punitiva in un ambito in cui è promessa la garanzia della salute nella sua dimensione collettiva per l’accesso ad un bene essenziale e la fiducia per la qualità della vita di ciascuno.

(8) Così G. De Francesco, *Dinamiche del rischio e modelli d’incriminazione nel campo della circolazione di prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 9.

Oltre tutto, la gestione della non punibilità demandata alla fase di accertamento, in presenza di una complessiva riorganizzazione della vigilanza che assegna all'autorità sanitaria ampie competenze igienico-sanitarie, rischia di inaugurare un *programma di negoziabilità* delle sanzioni in contrasto con i criteri di dissuasione, prevenzione e difesa sociale, che si legano alla commisurazione dell'afflizione operata in giudizio nel rispetto del contraddittorio.

Tra i principi ed i criteri introdotti dalla l. 27 settembre 2021, n. 134 *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, l'art. 1, comma 23, lett. b) non ha ammesso, perciò, una indiscriminata applicazione dell'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore e del pagamento di una somma di denaro pari ad una frazione dell'ammenda comminata per la contravvenzione.

In vista dell'anticipazione della soglia di tutela per la sicurezza, l'igiene alimentare e la salute pubblica, resta fermo che l'autore della contravvenzione debba farsi carico di misure di elisione del danno o del pericolo, ma l'ambito di applicazione della prescrizione non è sgombrato dall'equivoco di poter intervenire sul mercato una volta che l'alimento sia messo in commercio e sia in grado di veicolare situazioni di rischio.

In sostanza, occorre interrogarsi intorno alla portata della *regolarizzazione* se, cioè, sia ammissibile per il trasgressore intervenire su situazioni non completamente esaurite al fine di ricreare condizioni di legalità e sicurezza, rispetto alla diffusività dei rischi veicolati «anche con modalità seriali o, comunque, dalle conseguenze ad effetto ritardato: si presentano, pertanto, tutt'altro che trascurabili in prospettiva di tutela i possibili effetti lesivi a medio e lungo termine dovuti a consumi cumulativi (ad esempio, di alimenti contaminati o anche soltanto privati di proprietà nutritive), riferibili a singoli individui o a gruppi di popolazione»⁽⁹⁾.

4. Sanzione amministrativa e non conformità nella gestione di alimenti a rischio

Non si entra nell'alternativa se la sanzione penale debba operare in senso promozionale dei beni oggetto di tutela, con l'effetto di rappresentare per la vittima la soddisfazione delle proprie esigenze e per l'autore del reato la possibilità

(9) Casi D. Castronuovo, *Tecniche di tutela e principio di precauzione*, in *Trattato tecnico-pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzolo, C.E. Paliero, M. Pelissero, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di A. Gargani, Torino, 2021, 79.

di prendere coscienza del disvalore sociale della propria condotta e rinsaldare un senso di sicurezza collettiva⁽¹⁰⁾ anche perché la peculiare discussione aperta dall'iniziale inserimento dell'art. 35 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 *Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468* esclude di attribuire rilevanza alle identiche condizioni di procedibilità riconducibili al dialogo tra le parti e l'eventuale persona offesa, da un lato, e alla riparazione del danno e alla rimozione delle conseguenze, dall'altro lato. E, sopra tutto, perché la declaratoria di estinzione del reato può essere pronunciata dal giudice di pace «solo se ritiene le attività risarcitorie e riparatorie idonee a soddisfare le esigenze di riprovazione del reato e quelle di prevenzione», in modo da tener conto «del contesto nel quale si inseriscono le condotte criminose, del grado di colpa, del significato di concreto ravvedimento, dell'offerta effettiva, dell'efficacia preventiva e dell'attività riparatoria posta in essere»⁽¹¹⁾.

Sotto questo profilo, nell'organizzazione di un'impresa alimentare l'obiettivo della sicurezza viene perseguita attraverso procedure altamente formalizzate, ma non meno capaci di esprimere un'attitudine *motivazionale*, facendo leva sull'iniziativa dell'operatore di mappatura dei rischi e di predisposizione di meccanismi di corretta applicazione al fine della riduzione o eliminazione e, quando non ci sia prova del loro aggiramento almeno in termini colposi, l'inosservanza delle singole cautele rimane confinata sul piano amministrativo della rilevanza di un errore.

La violazione di regolamenti, linee guida, *standards*, ha, dunque, la sua genesi *ex ante* quando l'operatore, che sia a conoscenza delle regole in materia di igiene, sicurezza e tracciabilità, deve mettere a punto i richiesti accorgimenti tecnico-organizzativi. Ed è facile supporre in anticipo, quale conseguenza della violazione cautelare, la successiva concretizzazione del danno o del pericolo.

Dopo aver scardinato condizioni e strumenti cautelativi dello specifico rischio da contenere, elusa la mappatura di punti di criticità, aggirato i doveri di diligenza, il ricorso a condotte fraudolente merita, perciò, una reazione per gli scopi di utilità assegnati alla norma penale come *ultima ratio*, conservando il più grave discredito di un *avvertimento credibile* da applicare nei confronti di chiunque⁽¹²⁾.

(10) Cfr. G.P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione: tra aporie concettuali e applicative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 437. V. ancora, M. Donini, *Le logiche del pentimento e del perdono nel sistema penale vigente*, in *Studi in onore di Franco Coppi*, vol. II, Napoli, 2011, 889.

(11) Cfr. Cass. Pen., Sez. Quarta, 9 dicembre 2003, n. 11522, in www.dejure.it.

(12) Sul punto, v. G. Cocco, *Appunti per una giustificazione liberale della pena*, in *Dir. pen. contemp.*, 2020, I, 5.

Non è argomentabile, diversamente, una prospettiva rivolta alla riparazione delle conseguenze negative della contravvenzione alimentare, dato che l'unica condotta realmente efficace - quella preordinata al ritiro o richiamo dei prodotti privi dei caratteri di sicurezza⁽¹³⁾ - sia già ordinata come soluzione tecnica conseguente all'accertamento di un rischio o di un pericolo presunto per la salute. Si opera, al riguardo ad uno stadio di ulteriore anticipazione della tutela, identificando un bene strumentale rappresentato dalla sicurezza degli alimenti.

Così: se il titolo della contravvenzione riguarda l'omissione di obblighi di rintracciabilità, sembra ragionevole escludere la cessazione del rischio proprio in conseguenza del deficit dei sistemi e delle procedure richieste al fine di garantire la conoscenza del percorso di un alimento lungo le diverse fasi della produzione, della trasformazione e della commercializzazione. L'operatore era, in effetti, nelle condizioni di procedere alla raccolta e alla trasmissione di informazioni utili per identificare *a monte* l'azienda da cui il singolo prodotto provenisse non che *a valle* l'azienda alla quale fosse fornito non che attraverso la successiva registrazione di renderle tempestivamente disponibili in caso di controllo da parte dell'autorità competente o di allestire, in modo rapido e preciso, il ritiro del prodotto che interessa.

Per la violazione delle condotte di gestione del rischio, che riguardano la rintracciabilità, così come l'attivazione delle procedure di ritiro, informandone l'autorità competente e prestando ad essa la propria collaborazione ovvero il consumatore circa i motivi dell'attivazione della procedura, il d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190, *Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE), n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa le procedure nel settore della sicurezza alimentare* già prevede, del resto, specifiche sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive. E, in ogni caso, rischio e pericolo (presunto o astratto), sono nozioni che sulla base dell'esperienza portante dell'applicazione della generale disciplina in materia⁽¹⁴⁾, risultano non coincidenti né sovrapponibili ai fini delle richieste misure riparative.

(13) Un'autorevole dottrina riporta, nella struttura offensiva delle contravvenzioni, la tutela di un bene-oggetto (sicurezza) rispondente alla tutela del bene-scopo (salute): D. Castronuovo, *Brevi note sull'atteggiamento del pericolo per il bene giuridico nei reati alimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, 637; Id., *Sicurezza alimentare*, in *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, a cura di M. Donini e D. Castronuovo, Padova, 2007, 21.

(14) Si rinvia per l'ampio approfondimento sul punto a D. Castronuovo, *Tecniche di tutela e principio di precauzione*, in *Trattato teorico pratico di diritto penale diretto*, da F. Palazzo, C.E. Paliero, M. Pelissero, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di A. Gargani, cit., 73.

In quanto si abbia riguardo a fattispecie qualificate dalla dimensione collettiva del bene protetto va da sé, quindi, che l'alternativa misura del risarcimento senza alcuna proporzione con il grado di colpevolezza dell'operatore e da corrispondere in una quota simbolica all'erario non serva affatto a riparare la lesione di interessi privi di un equivalente monetario, tradendo l'intento di una vera e propria depenalizzazione di fatto.

Come si può immaginare che la serie delle figure punitive a tutela di interessi relativi all'alimentazione possa assolvere ad una funzione preventiva, riducendo la probabilità che siano commessi in futuro atti socialmente dannosi o pericolosi, se il *quantum* del risarcimento prescritto sia inferiore alla cornice edittale selezionata per alcune figure di illecito amministrativo? Che in base al contegno *post*-contravvenzionale dell'operatore alimentare debba, allora, applicarsi una *premialità* intorno alla sanzione lascia più di un dubbio nell'equilibrio del sistema rispetto all'effettiva salvaguardia di interessi costituzionalmente tutelati.

5. Assetto dei reati in materia agro-alimentare e sistema graduato di tutele

Non ostante la formale separazione delle competenze, di cui si fa carico il dualismo di fondo delle direttrici di tutela rinvenibile nella tradizionale sistemazione della materia, viene ridisegnato anche l'ambito dei meccanismi di riparazione, contemplando un rinvio *in bianco* ad altre ipotesi contravvenzionali destinate ad intrecciare protezione della salute e degli interessi economici.

Non c'è alcun dubbio di trovarsi di fronte - come più volte evidenziato - agli effetti indiretti di una oggettiva depenalizzazione che discende dal recupero della portata operativa degli illeciti amministrativi disseminati in una pluralità di ambiti disciplinari, finora rimasta paralizzata dalla clausola di prevalenza introdotta dall'art. 9, comma 3, della l. 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*.

La risposta alle contravvenzioni, nell'impianto della l. n. 283 cit., non risulta, inoltre, incentrata su uno schema statico in quanto l'interesse alla tutela della salute e degli altri beni fondamentali viene perseguito anche con altri mezzi forse più efficaci dell'ammenda (e dell'arresto); mentre la non punibilità, che segue all'estinzione, produce la rinuncia a ordinare la chiusura temporanea o, in casi di recidiva o di maggiore gravità, la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio, offrendone anche pubblicità a mezzo di avviso con indicazione dei motivi del procedimento.

La forma tecnica dell'impostazione seguita dal legislatore della riforma si riduce, in realtà, in una delegittimazione del rimprovero penale e del giudizio di speciale disvalore del fatto incriminato⁽¹⁵⁾: profili di un programma di contenimento della sfera contravvenzionale del tutto legittima, se si fosse introdotta una più organica e completa riforma della classe dei pertinenti delitti.

Si attende l'obiezione che anche nel testo predisposto dalla cosiddetta *Commissione Caselli* per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare⁽¹⁶⁾ sia contenuta un'analoga disposizione, ma oltre a limitare la prescrizione alle contravvenzioni che - in termini di struttura logica - «non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica ed alla sicurezza alimentare, e la cui realizzazione dipende da rischi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, che possono essere neutralizzati o rimossi»⁽¹⁷⁾, è prevista una chiara *scansione di crescente offensività* tra il (nuovo) art. 5 della l. n. 283 ed il riformato art. 440 c.p. riguardante alimenti non sicuri, pregiudizievoli per la salute o inadatti per il consumo umano, in ragione della possibilità concreta che più di una persona soffra un evento perturbatore della salute.

Le preoccupazioni sollevate non si risolvono nel disegno di agitare il penale come strumento di potere, insistendo in una ricerca di più affidabili criteri di misurazione della sanzione, ma si limitano a mostrare, nell'antagonismo di una responsabilità colpevole, il limite di ridurre o rimuovere la misura del rimprovero⁽¹⁸⁾.

Ad esempio: in presenza di elementi normativi nella descrizione della fattispecie punitiva tramite il rinvio espresso a varie fonti - all'art. 5 della l. n. 283 cit., la lett. e) prevede il divieto di aggiungere additivi chimici non autorizzati con decreto ministeriale o senza l'osservanza delle norme previste per il relativo impiego - o, ancora, con riguardo alla determinazione di *liste positive* o di *limiti*

(15) In generale, v. M. Romano, *Meritevolezza di pena*, "Bisogno di pena" e teoria del reato, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, 45.

(16) Il rinvio è all'art. 39 dello Schema di disegno di legge concluso il 14 ottobre 2015 recante "Nuove norme in materia di reati agroalimentari" ma v. in generale, per i lavori della Commissione, il mio *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, Bari, 2015 dove, in appendice, sono presentati linee guida e articolato.

(17) Il rinvio, anche per l'accurata bibliografia, è a M. Donini, *Sicurezza alimentare e salute pubblica nei progetti di riforma*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo, C.E. Paliero, M. Pelissero, *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, a cura di A. Gargani, cit., 451.

(18) In argomento cfr. D. Pulitanò, *Responsabilità, osservanza, castigo*, in *Sistema penale 9 giugno 2021 e la critica mossa alla ristrutturazione del sistema della pena* da M. Donini, *Responsabilità e pena da Kant a Nietzsche. La decostruzione del rimprovero*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, 1699. V. anche G. Fiandaca, *Nota su punizione, riparazione e scienza penalistica*, in *Sistema penale*, 28 novembre 2020.

soglia - soltanto gli additivi o i fitofarmaci autorizzati possono essere impiegati ai sensi delle lett. g) e h); mentre le cariche microbiche devono essere contenute nei limiti stabiliti secondo la lett. c) - c'è da chiedersi quale sia l'efficienza causale del comportamento successivo all'accertamento della contravvenzione nella direzione delle conseguenze offensive.

Per questo, dopo aver raggruppato e sostituito i vigenti artt. 440, 442 e 444 c.p. e progettato una fattispecie unitaria di evento di pericolo concreto che assolve la condotta già prevista dal più volte citato art. 5, l. n. 283, per essere gli alimenti già commercializzati o distribuiti per il consumo, la citata Commissione di riforma ha proposto la sanzione dell'omesso ritiro di alimenti pericolosi, nell'impianto del Codice (art. 442) una volta che l'operatore sia venuto a conoscenza «della situazione di pericolosità connessa al consumo dell'alimento senza intervenire a neutralizzarla secondo le indicazioni fornite dalla norma medesima»⁽¹⁹⁾.



(19) Si legga la presentazione dell'articolato in appendice al mio *Appunti per una riforma dei reati in materia agroalimentare*, cit., 106.

INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI



**Professore
Mauro Palma^(a)**



**Dottorressa
Anna Rita Di Vittorio^(b)**



**Dottore
Gaspare Giglio^(c)**

La prevenzione come strumento di protezione dei diritti umani^(d)

Il contributo ripercorre il percorso normativo e giurisprudenziale che ha condotto all'istituzione in Italia del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Traccia un breve *excursus* sulla tutela legale dei diritti umani nell'ambito del diritto internazionale delle Nazioni unite e dell'Unione Europea, e sui meccanismi di tutela giurisdizionale, con particolare riferimento alla Corte europea dei diritti umani.

Rilevando le criticità emerse sia nella tutela legale che giurisdizionale rispetto all'effettiva protezione dei diritti da tutelare, approfondisce i meccanismi di monitoraggio preventivo affermatasi dapprima in Europa con il Comitato Preventivo Tortura (Cpt), successivamente in ambito ONU con il Sottocomitato Prevenzione alla Tortura (Spt) e, nel 2013, in Italia con l'istituzione del Garante nazionale dei detenuti e altre persone private della libertà personale, rinominato nel 2020 Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

The contribution traces the normative and jurisprudential path that led to the establishment in Italy of the National Guarantor of the rights of persons deprived of personal liberty. It delineate a brief overview on the legal protection of human rights under the international law of the United Nations and the European Union, and on the mechanisms of judicial protection, with particular reference to the European Court of Human Rights.

- (a) Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.
- (b) Responsabile Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia.
- (c) Vice Responsabile Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia.
- (d) Divisione dell'opera per Autori: Professore Mauro Palma paragrafo 1, Dottorressa Anna Rita Di Vittorio paragrafi 2-3 e 6, Dottore Gaspare Giglio paragrafi 4-5.

Focusing on the critical issues that have emerged both in the legal and jurisdictional protection with respect to the effective protection of the rights to be protected, it deepens the preventive monitoring mechanisms established first in Europe with the Preventive Torture Committee (Cpt), then within the UNO with the Subcommittee for the Prevention of Torture (Spt) and, in 2013, in Italy with the establishment of the National Guarantor for the Right of Persons detained or deprived of personal liberty, renamed in 2020 National Guarantor of the Rights of Persons deprived of personal liberty.



SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Meccanismi legali di protezione dei diritti umani. - 3. Meccanismi giurisdizionali di esecuzione della protezione dei diritti umani. - 4. Meccanismo di monitoraggio preventivo dei diritti umani. - 5. Istituzione in Italia del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e Meccanismo nazionale di prevenzione. - 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale è lieto di poter offrire il proprio contributo alla realizzazione dell'aggiornamento specialistico degli appartenenti all'Arma dei Carabinieri con la pubblicazione in questa autorevole rivista scientifica. Il Garante nazionale è la più giovane autorità di garanzia del nostro Paese, essendo stata istituita normativamente nel 2013 e operativamente nel 2016. È l'organismo di vigilanza e controllo su ogni luogo e contesto di privazione della libertà personale, attraverso un'azione non di tipo giurisdizionale ma preventivo e cooperativo. È proprio in questa prospettiva di cooperazione con le Istituzioni che si inserisce la collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, formalizzata con il Protocollo d'intesa, firmato simbolicamente il 10 dicembre 2018, in occasione del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, e rinnovato nel 2022.

Da qui la volontà comune di investire in maniera forte sulla formazione nell'ottica della promozione e del rafforzamento di una cultura dei diritti, dando concretezza a quei valori di cui l'Arma dei Carabinieri è portatrice.

Alcuni episodi che hanno coinvolto operatori delle Forze di polizia hanno spinto il Garante nazionale a rafforzare il proprio impegno in questa direzione, puntando a superare alcuni atteggiamenti culturali che posso riassumersi in due termini: inimicizia e impunità. Infatti, laddove la categoria di inimicizia finisce per connotare la relazione tra chi esercita la funzione di repressione del reato e il relativo autore, quest'ultimo non è più visto come solo responsabile di quanto commesso e pertanto necessario destinatario dell'azione repressiva e sanzionatoria, ma come nemico da annientare.



*Attività formativa congiunta tra esperti del Garante nazionale e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, tenutasi alla Scuola Allievi Carabinieri di Campobasso - febbraio 2023
(Fonte: Autori)*

La tortura - come sappiamo bene - può presentarsi anche laddove non vi sia una situazione tecnicamente definibile come conflitto, perché il ricorso a maltrattamenti e tortura si può palesare quando si insinua un sentimento di negazione della persona di cui si è, seppur temporaneamente, custodi e responsabili: quando si insinua la categoria dell'inimicizia verso la persona fermata, detenuta, e tale sentimento va a sostituire la consapevolezza di esercitare una funzione assegnata per il bene collettivo, che mai può negare il riconoscimento di chi è ristretto come soggetto simile, proprio in quanto persona, e ridursi a vederlo invece come la proiezione di ciò che si vuole abbattere con un'umiliazione che degrada la sua umanità per sentirsi così non più aggredito dalla sua stessa esistenza.

L'altra parola riguarda il rischio di implicita impunità che può nascondersi dietro un male interpretato spirito di appartenenza a un Corpo, non più visto come espressione dei suoi valori, ma come velo difensivo anche di chi tali valori ha offeso.

Occorre ribadire che è proprio la possibilità di indagare episodi specifici attraverso questa lente a salvaguardare non solo la possibile vittima, ma anche gli operatori della sicurezza nel loro complesso e la loro condivisa volontà di trasparenza.

In secondo luogo, occorre riaffermare che certamente non esprime vero senso di fiducia nel loro operare chi possa pensare di ottenerne il consenso interpretando l'avvio di indagini come attacco nei loro confronti, così finendo col far percepire la non trasparenza come atteggiamento protettivo.

Le nostre Forze dell'ordine - nelle diverse appartenenze - sanno di non aver bisogno di tale gridato, presunto appoggio.

Infine, vorrei chiudere con un riferimento ai valori istituzionali di una collettività che si riconosce nella Costituzione.

L'Arma dei Carabinieri per la sua storia e per la sua tradizione è certamente una delle Istituzioni maggiormente rappresentativa di quei valori istituzionali e della loro tutela. È per questo che il Garante nazionale ha ritenuto essenziale stabilire un rapporto stretto di collaborazione formalizzata dal Protocollo d'intesa.

2. Meccanismi legali di protezione dei diritti umani

2.1 Nascita della tutela legale dei diritti umani

I diritti umani sono diritti inalienabili, riconosciuti all'essere umano in quanto tale, indipendentemente dalle origini, appartenenze o luoghi dove la persona si trova: rappresentano i diritti fondamentali della persona.

La protezione da discriminazioni e abusi inizia nel momento stesso in cui l'individuo viene al mondo: la protezione è universale, totale e assoluta, in quanto il titolare di tali diritti può farli valere nei confronti di tutti, autorità statale compresa. Il riconoscimento formale, invece, si articola in un sistema di norme, vincoli, tutele che si è sviluppato parallelamente allo sviluppo delle società democratiche.

Non a caso fu proprio a seguito delle orrende violazioni dei diritti umani perpetrate durante i conflitti mondiali, che, a partire dalla fine della guerra, si sentì sempre più pressante la necessità di avere strumenti in grado di garantire all'individuo il rispetto dei propri diritti, e agli Stati la possibilità e il dovere di assicurare tali diritti, sia a livello interno che sovranazionale.

Si venne a costituire un complesso sistema di norme internazionali, rese esecutive e implementate a livello continentale e statale, di cui si accenneranno i tratti più salienti attraverso un rapido *excursus*.

Come noto, la protezione legale dei diritti umani trae origine, a livello globale, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

In effetti, trattandosi di una Dichiarazione, lo strumento normativo non nacque con un'intrinseca forza legale vincolante, ma ha sicuramente ispirato molte costituzioni e legislazioni nazionali, rafforzando quindi la propria efficacia sulla base del diritto internazionale consuetudinario.

A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, proprio al fine di rendere giuridicamente vincolanti i principi della Dichiarazione, la tutela dei diritti umani ha ricevuto un'importante implementazione attraverso la previsione di un sistema di norme vincolanti, contenenti obiettivi standard di comportamento cui i singoli Stati, a seguito della sottoscrizione, si sono impegnati ad essere vincolati attraverso gli strumenti della ratifica, dell'adesione e l'istituzione di specifici organi di monitoraggio del rispetto degli impegni assunti.

Il progressivo sviluppo in ambito globale della cultura dei diritti umani, ha condotto al riconoscimento di specifica tutela anche nei confronti dei diritti delle persone private della libertà personale: nel 1984 con la stipula della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti e nel 2006 con la Convenzione sulle sparizioni forzate. In particolare, la Convenzione contro la tortura, ne ha fissato all'articolo 1 la definizione in "gravi dolori o sofferenze, fisiche o mentali" intenzionalmente inflitti al fine di ottenere informazioni, come la punizione o la coercizione o altre forme basate sulla discriminazione.

2.2 Sviluppo della tutela legale dei diritti umani in ambito continentale e nazionale

Successivamente al riconoscimento degli standard dei diritti umani da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il processo è stato seguito anche dalle singole regioni continentali, che si sono dotate di propri strumenti convenzionali di tutela dei diritti umani: nel 1969 l'America con la Convenzione Americana dei Diritti Umani; nel 1986 l'Africa con la Carta Africana dei Diritti Umani e dei Popoli; in Asia non è ancora attivo un sistema convenzionale vincolante, ma unicamente la Dichiarazione dei Diritti umani.

Tra tutti, l'Europa è stata senz'altro il continente dove la promozione e la protezione dei diritti umani ha avuto un'affermazione più significativa, attraverso la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà fondamentali, comunemente conosciuta come Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), avente ad oggetto i diritti civili e politici, e la Carta Sociale Europea per la tutela dei diritti economici e sociali.

La Convenzione europea ha una particolare forza giuridica: la sua adozione è per gli Stati membri requisito per l'inclusione nel Consiglio d'Europa.

Anche in ambito europeo il sistema legale di tutela ha integrato la convenzione dei diritti umani con ulteriori convenzioni e strumenti normativi aventi ad oggetto la protezione dei diritti di situazioni specifiche o gruppi vulnerabili.

3. Meccanismi giurisdizionali di esecuzione della protezione dei diritti umani

Così come è dovere dell'ordinamento nazionale promuovere e proteggere i diritti umani della propria popolazione, è dovere delle giurisdizioni sovranazionali intervenire nei casi in cui lo Stato stia violando tali diritti.

Nell'ambito del sistema europeo di tutela dei diritti umani, il meccanismo di esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà fondamentali è la Corte Europea dei Diritti umani (Corte EDU) che ha sede a Strasburgo.

Come noto la Corte EDU, tratta i ricorsi, sia individuali, che da parte degli Stati contraenti, aventi ad oggetto la violazione di una delle disposizioni della Convenzione o dei suoi protocolli addizionali.

La Corte agisce come giudice sovranazionale, in funzione sussidiaria rispetto agli organi giudiziari nazionali, sulla base del ricorso di una o più persone che ritengano che siano stati violati i loro diritti tutelati dalla Convenzione e i conseguenti obblighi in capo agli Stati e che abbiano inutilmente percorso tutte le vie offerte dal diritto interno per ottenere rimedio a quanto subito. Non agisce di propria iniziativa, né tanto meno nell'immediatezza dei fatti.

Si tratta in sintesi di un sistema "reattivo": la Corte interviene quando la violazione è già avvenuta, deve aspettare che la stessa venga denunciata attraverso un ricorso verso cui, appunto, reagisce, prendendo in esame il caso, se ammissibile.

È evidente che le esigenze di tutela dei diritti delle persone, in particolar modo di quelle private della libertà richiederebbero diverse modalità di accesso e di operatività del meccanismo giurisdizionale.

Non a caso il sistema del ricorso individuale alla Corte è scarsamente praticato da chi si trova in tale situazione, poiché, la persona privata della libertà verosimilmente tende a non denunciare i maltrattamenti subiti per timore di possibili ritorsioni o per scarsa informazione o anche perché non dispone di un'adeguata assistenza legale.

Oltre tutto, in caso di maltrattamenti o torture, è evidente che un'efficace tutela è garantita solo da un intervento tempestivo rispetto all'evento e non dopo un lungo periodo di tempo.



*Un momento della lezione tenutasi alla Scuola Allievi Carabinieri di Campobasso - febbraio 2023
(Fonte: Autori)*

In seguito all'esame di queste criticità si è rilevata la necessità di intervenire con diversi strumenti di tutela che prevedano un'azione di costante osservazione e di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà, individuando in maniera preventiva le cause ancor prima che la situazione evolva negativamente.

Un ulteriore passo avanti nel rafforzamento della tutela contro la tortura è avvenuto anche in virtù dell'elaborazione che la giurisprudenza ha fornito all'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, riconoscendo, a integrazione dell'obbligo negativo «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pena o trattamento inumano e degradante», ulteriori obblighi positivi di reazione, prevenzione e compensazione a carico degli Stati interessati.

Lo Stato ha infatti l'obbligo di indagare, in maniera indipendente e in modo esaustivo, su ogni notizia di possibile maltrattamento ricevuta in qualsiasi forma e, qualora accertata, di sanzionare adeguatamente i responsabili; analizzare con continuità le situazioni materiali, fattuali e culturali che si determinano nei diversi luoghi in cui le persone sono ristrette individuando carenze, tensioni e aprendo conseguentemente un dialogo costruttivo, ma fermo, con le autorità responsabili affinché nessun messaggio di impunità possa essere tollerato. Nel caso la violazione si sia realizzata, prevedere forme di recupero e ristoro per coloro che tali violazioni hanno subito.

4. Meccanismo di monitoraggio preventivo dei diritti umani

Al fine di garantire effettività al divieto di tortura previsto dall'articolo 3 della Convenzione Europea dei diritti umani, il sistema di tutela è stato integrato nel 1987, con l'adozione di ulteriori meccanismi:

- la Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti e delle pene inumani e degradanti (Ecpt) e l'istituzione di un apposito organismo di monitoraggio;

- il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt).

Il Cpt è un organismo indipendente, operativo dal 1989, in grado di agire di propria iniziativa, con il mandato di effettuare un regolare monitoraggio da svolgere con una certa frequenza a prescindere da denunce di violazioni. Agisce in fase preventiva per fornire indicazioni sul piano legislativo, regolativo e operativo, al fine di rimuovere le situazioni a rischio di violazione dei diritti fondamentali di chi è privato della libertà personale.

Le visite sono generalmente comunicate preventivamente allo Stato membro, senza specificare quali luoghi saranno oggetto del monitoraggio. Nel corso delle visite le delegazioni del Cpt hanno diritto di accesso illimitato ai luoghi di privazione della libertà. Hanno la facoltà di effettuare colloqui riservati con le persone private della libertà e comunicare liberamente con chiunque possa essere in grado di fornire informazioni pertinenti.

Dopo ogni visita, il Cpt invia un rapporto dettagliato al Governo dello Stato interessato, contenente i risultati emersi nel corso della visita, nonché le raccomandazioni, i commenti e le eventuali richieste di informazioni supplementari. Il Cpt invita inoltre lo Stato a fornire una risposta dettagliata alle questioni sollevate nel rapporto, i rapporti e le risposte fornite costituiscono la base del dialogo permanente con gli Stati membri; il Comitato vigila sull'attuazione delle raccomandazioni espresse. Questo meccanismo di tutela permette di superare efficacemente alcune delle criticità rilevate nella tutela dei diritti umani mediante il sistema reattivo: a differenza dell'organo giurisdizionale può agire in autonomia, prima che la violazione si sia verificata.

Il Comitato, pur non essendo un organismo giurisdizionale, e non operando quindi con strumenti di *hard law*, ha un elevato impatto sugli standard della tutela dei diritti umani: le raccomandazioni (*soft law*) che formula a seguito delle proprie visite integrano un processo di standardizzazione che garantisce la promozione e il miglioramento della tutela dei diritti umani.

L'istituzione di un meccanismo di monitoraggio preventivo tramite sistema regolare di visite non preannunciate, sperimentato con successo in Europa con il Cpt, è stato successivamente replicato anche in ambito ONU: il 18 dicembre 2002

l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Opcat), che ha previsto l'istituzione del Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e degli altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (di seguito denominato Spt), organismo di monitoraggio sovranazionale con il compito di monitorare preventivamente tutti i luoghi di privazione della libertà personale nei Paesi aderenti all'Opcat, con accesso limitato anche ad ogni documentazione inerente la privazione della libertà e il potere di svolgere colloqui riservati con le persone interessate.

L'Spt ha il compito di formulare raccomandazioni agli Stati parti in merito alla protezione delle persone private della libertà nei confronti della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Inoltre l'Opcat ha previsto che ogni Stato firmatario della Convenzione, aderendo al Protocollo opzionale⁽¹⁾, si impegni a nominare e mantenere operativo a livello nazionale un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti [*National Preventive Mechanism*, (Npm)] che abbia accesso a tutti i luoghi dove la libertà sia privata sia *de iure* che *de facto* con potere di analisi di ogni documento relativo alle persone soggette a tali misure, di colloquio in privato con esse, di acquisizione di informazioni comunque utili alla propria valutazione della complessiva situazione.

In sostanza si delinea un sistema di monitoraggio multivello, sovranazionale (Spt) e nazionale con gli organismi nazionali di prevenzione indipendenti (Npm), potenziato dalla collaborazione e cooperazione attiva tra i due livelli. Il Spt è operativo dal 2007: in Italia dal 2012, a seguito dell'approvazione della Legge di ratifica ed esecuzione dell'Opcat del 9 novembre 2012, n. 195.

5. Istituzione in Italia del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e Meccanismo nazionale di prevenzione

Nell'ambito del Piano d'azione, che lo Stato italiano fu chiamato a predisporre, in attuazione delle indicazioni espresse dalla Corte europea dei diritti umani (Corte Edu) nella sentenza “pilota” cosiddetta Torreggiani⁽²⁾, è stata programmata anche l'istituzione di un rimedio preventivo cioè un meccanismo interno indipendente di supervisione delle strutture detentive che consentisse alle competenti autorità di prendere prontamente le necessarie misure correttive.

(1) Art. 3, Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

(2) Corte Edu, Sez. Seconda, 8 gennaio 2013, C-43517/09; 46882/09; 55400/09; 57875/09; 61535/09; 35315/10 e 37818/10, Torreggiani e altri c. Italia, sentenza divenuta definitiva il 27 maggio 2013.



*Incontro del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri Generale di Corpo d'Armata Teo Luzi, con alcuni collaboratori dell'Ufficio del Garante nazionale appartenenti alle aree della privazione della libertà in ambito penale e da parte delle Forze di polizia
(Fonte: Autori)*

Con questa finalità l'ordinamento italiano, con decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, articolo 7, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, e successive modificazioni, ha disposto l'istituzione del "Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale", la cui denominazione è stata modificata con la legge del 18 dicembre 2020, n. 173, in Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (di seguito Garante nazionale).

Ai sensi della legge istitutiva il Garante nazionale vigila, mediante un sistema regolare di monitoraggio, affinché la privazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

Le visite, non autorizzate né preannunciate, sono svolte con i poteri di accesso illimitato che l'Optcat riconosce ai meccanismi nazionali di prevenzione, in quanto, con lettera diplomatica del 25 aprile 2014 la Rappresentanza Permanente dell'Italia presso l'Ufficio delle Nazioni Unite, il Garante nazionale è stato designato *National Preventive Mechanism* per lo Stato italiano.

Tale designazione ha assunto il rango di norma primaria con decreto legge del 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

La sfera di attività del Garante, si è poi ulteriormente ampliata a seguito della designazione, con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015, dell'organismo quale meccanismo nazionale di monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato ai sensi della cosiddetta "Direttiva rimpatri⁽³⁾".

Il mandato prevede che il Garante nazionale controlli anche il rispetto dei diritti fondamentali durante le operazioni di rimpatrio forzato, che ordinariamente cominciano nei luoghi deputati al trattenimento dei migranti, continuano durante tutta la fase di transito e terminano al momento in cui le Autorità del Paese di destinazione delle persone rimpatriate prendono in consegna le persone rimpatriate.

Ulteriore ampliamento del mandato del Garante nazionale si è avuto a seguito della ratifica con legge 3 marzo 2009, n. 18, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e relativo protocollo, che attribuisce ai meccanismi di garanzia, il compito di promuovere proteggere e monitorare i diritti delle persone con disabilità.

Adottando il *modus operandi* sperimentato dal Cpt, al termine della visita di monitoraggio, sia essa in campo penale e Forze di polizia, migranti o salute, il Garante nazionale redige - con finalità collaborativa - un rapporto in cui riporta le proprie osservazioni e formula, ove necessario, specifiche raccomandazioni finalizzate al miglioramento della tutela dei diritti delle persone private della libertà.

Il rapporto viene inviato, in forma riservata, all'Amministrazione responsabile che, entro il termine indicato dal Garante nazionale, che solitamente è di trenta giorni, è tenuta a rispondere. Quindi il rapporto e la risposta dell'Amministrazione interessata sono pubblicati sul sito istituzionale del Garante nazionale: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it>.

Le osservazioni e le criticità rilevate confluiscono, inoltre, nella Relazione al Parlamento che l'Autorità garante presenta ogni anno relativamente all'ambito del proprio mandato, unitamente alle raccomandazioni.

Il Garante nazionale, organo indipendente dello Stato nominato dal Presidente della Repubblica, collabora in stretta sinergia con tutti e tre poteri dello Stato:

(3) Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 115, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

- con il potere esecutivo, cui è rivolta l'attività di visita;
- con il potere legislativo, cui, come detto, relaziona annualmente e rende pareri non vincolanti rispetto ai temi che incidono sulla privazione della libertà anche di fatto;
- con il potere giudiziario, in quanto il Garante può dichiararsi persona offesa nei procedimenti penali *ex* articolo 90 del c.p.p., valutando anche se costituirsi parte civile, per esempio in caso di suicidi in detenzione o quando siano in gioco possibili gravi maltrattamenti a danno di persone private della libertà. Il Garante nazionale, può inoltre presentare opinioni scritte come *Amicus curiae* davanti alla Corte costituzionale o alla Corte Edu in procedimenti che tocchino temi riguardanti la privazione della libertà.

6. Conclusioni

A conclusione di questa disamina dei vari meccanismi di tutela dei diritti umani, e in particolare del sistema di monitoraggio preventivo in Italia, mutuando principi di scienze della sicurezza, possiamo affermare che consci che il rischio pari a zero non esiste, altrettanto non è individuabile un unico meccanismo in grado di garantire la totale e assoluta protezione dei diritti umani, tanto più in situazioni di soggettiva e oggettiva vulnerabilità e fragilità connesse alla privazione della libertà personale.

L'orientamento verso cui dovrebbe tendere il sistema di tutela dei diritti, è quello della ricerca e della realizzazione delle misure migliori per limitare la probabilità che la violazione si verifichi o per lo meno contenere l'entità dei danni subiti dal titolare del diritto.

È chiaro che una maggior efficacia ed efficienza nel raggiungimento dell'obiettivo di protezione, va individuata nell'adozione e potenziamento di misure preventive, come la formulazione della raccomandazione a seguito del monitoraggio, in stretta correlazione con le misure reattive, come può essere una sentenza di condanna.

Nel dualismo reattivo/preventivo dei meccanismi di tutela, gli esiti dell'attivazione di sistemi di monitoraggio preventivo multilivello, globale europeo e nazionale, hanno sicuramente confermato che l'adozione di un sistema di misure preventive, ha permesso di superare molte delle criticità rilevate nei meccanismi di tutela legale e giurisdizionale.

Verosimilmente anziché nel dualismo, è proprio nell'osmosi tra i vari meccanismi legale, giurisdizionale e preventivo, che la tutela dei diritti può trovare il massimo grado di protezione possibile.



*Collegio del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.
Da sinistra: Componente Dottoressa Daniela de Robert, Presidente Professore Mauro Palma, Componente Avvocato Emilia Rossi
(Fonte: Autori)*

Riprova di ciò può essere tratta proprio dall'esperienza del Garante nazionale cui, a differenza di altri meccanismi di monitoraggio preventivo contro la tortura, è conferita anche la funzione reattiva di trattare istanze, segnalazioni o reclami da parte di persone private della libertà, in particolare, detenuti e stranieri da rimpatriare.

È evidente che tale attività costituisce un significativo osservatorio sulle criticità più frequenti, da cui il Garante nazionale sviluppa, per quanto possibile, una messa a sistema, formulando raccomandazioni generali che, andando oltre la singola doglianza, possono assumere una efficace valenza preventiva rispetto alla tutela dei diritti fondamentali.



INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI

I 70 anni della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

(a cura della Redazione)

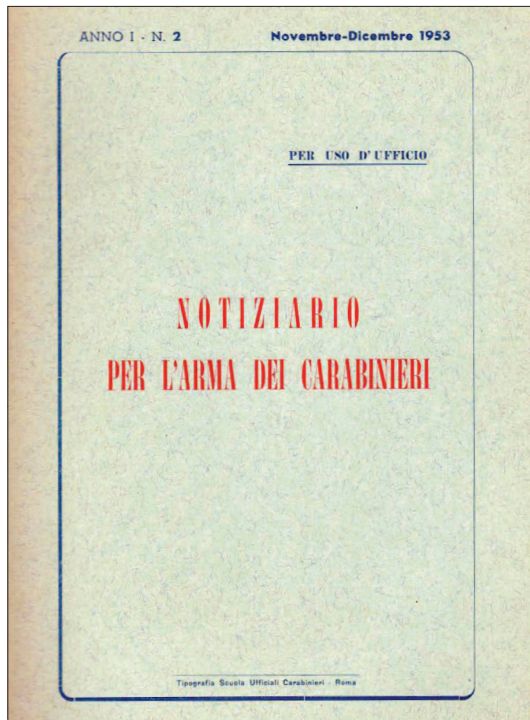
Nel corso del 2021, la rivista ha celebrato il sessantennale della testata scientifica, dedicando alla ricorrenza un piccolo supplemento (numero 2 di quell'anno), tenuto conto che il 1961 rappresenta il primo anno di pubblicazione della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri".

Come è stato ampiamente trattato nel supplemento richiamato, il Tribunale di Roma comunicò l'autorizzazione a pubblicare nell'ottobre precedente, dando effettivamente la possibilità di avviare il nuovo progetto editoriale dall'anno successivo.

A ben vedere, però, osservando la numerazione degli anni che la Rassegna porta in copertina ancora oggi, si può constatare che, in realtà, si sia arrivati ad una cifra tonda proprio con il 2023 che porta la rivista a spegnere ben settanta candeline sulla torta di compleanno.

Dunque si può chiarire facilmente come la numerazione corrisponda ad un'età reale differente.

In effetti, all'atto della soppressione del "Notiziario per l'Arma dei Carabinieri" alla fine del 1960 e con la stampa della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri", si decise di continuare con la progressione annuale che faceva riferimento, però, al Notiziario.



Per questo motivo si può legittimamente onorare la ricorrenza del settantennale. Tuttavia, per sciogliere definitivamente la questione, occorre ritornare al primo numero del 1953 di quella rivista madre, il “Notiziario per l’Arma dei Carabinieri”, che riportava la riflessione del Comandante Generale dell’epoca, Generale di Corpo d’Armata Alberto Mannerini, qui riprodotta:

“Questa raccolta di studi elaborati da scrittori italiani e stranieri viene offerta all’attenzione ed alla considerazione degli ufficiali dell’Arma sia per ampliare le loro cognizioni generali, sia per aggiornarli sugli sviluppi incessanti registrati dalle scienze giuridiche e da quelle positive e tecniche che oggi incidono in modo preponderante sulla impostazione della teoria e della prassi militare. Lungi dal disperderne le energie in elucubrazioni di mera dottrina, io intendo che gli ufficiali siano sollecitati ed addestrati verso un perfezionamento assiduo della loro pratica professionale con quel senso di realtà e di concretezza che sta alla base delle aspirazioni e dei tentativi più nobili della vita moderna. Ma il nostro notiziario che io dedico agli ufficiali nella certezza di realizzare una loro aspirazione e nell’affidamento di contribuire alla loro elevazione culturale e professionale, ha un altro e preminente scopo senza del quale esso perderebbe di valore: quello di accostare i nostri comandanti tutti, i quali non sono dei teorici ma degli uomini di azione, ai problemi lievitanti della vita contemporanea; di sviluppare in loro una coscienza professionale più attiva e più consona al dinamismo dell’ora; di affinarne la sensibilità ai problemi che oggi si agitano nel nostro arringo e quindi ribadire e corroborare ogni loro sforzo ed ogni loro disposizione a risolverli. L’Arma ha dinanzi a sé molti di questi problemi e deve studiarsi di penetrarli anche con l’apporto del pensiero operativo delle armi consorelle e delle fonti straniere, queste pure giovando ad ampliare i nostri orizzonti ed a confortare i nostri buoni propositi”⁽¹⁾.

Nelle parole del Comandante Generale sembra emergere dunque il carisma del Notiziario: ampliamento delle cognizioni generali, aggiornamento nel campo delle scienze giuridiche e tecniche con la valutazione del loro impatto sulla teoria e prassi militare, orientamento verso il *problem solving*, crescita professionale, comprensione dei mutamenti sociali e capacità di adattamento alla vita moderna, al lavoro per obiettivi. Ciò si sarebbe potuto realizzare attraverso l’adozione di processi consolidati che appartenevano al periodo coevo e che guardavano con attenzione anche alle trasformazioni che stavano attraversando sia le Forze Armate, sia le Forze dell’Ordine di altri Paesi. Dunque l’orizzonte si allargava ancora una volta nella migliore tradizione degli studi militari e professionali per studiare altri sistemi giuridici, politici e sociali nell’ottica di una

(1) *Notiziario per l’Arma dei Carabinieri*, a. I, n. 1 settembre-ottobre 1953, p. 9 riportato anche in F. Carbone, *La Rassegna. Dalle origini al Duemila*, in *Il Sessantennale della Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, Supplemento al n. 2/2021, a. LXVIII.

trasformazione continua della Società e degli ausili professionali che, proprio in quegli anni, mostravano grandi potenzialità che i decenni successivi avrebbero visto realizzare.

C'è da chiedersi quanto rimane di quelle parole così illuminanti che il Generale Mannerini vergò in occasione dell'avvio della lunga vita di questo progetto editoriale.

Le trasformazioni del nostro Paese, della Società, dell'Arma stessa allineata ai mutamenti dei tempi correnti pone una serie di interrogativi in merito alla missione che quel Comandante Generale seppe individuare in modo così lungimirante.

In effetti, limitando alcune brevi considerazioni più legate al momento contingente, si consideri che in linea con le parole del Comandante della Scuola Ufficiali e Direttore Responsabile di questa rivista, Generale di Divisione Claudio Domizi, la "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri" rispetta il mandato originario sintetizzato da "Un rigoroso e impegnativo percorso sorretto dai tre pilastri della formazione: quello culturale, quello professionale e quello ancorato ai valori etici". Certamente il discorso del Direttore Responsabile pronunciato in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico abbraccia tutto l'operato della Scuola Ufficiali e delle articolazioni interne, compresa la rivista⁽²⁾.

Si tratta di un difficile bilanciamento tra tre aspetti diversi, distinti ma contermini che rappresentano la costante della formazione dell'ufficiale dei Carabinieri e, più in generale, dei militari dell'Arma. Crescita culturale, crescita professionale e valori che guardano al passato rappresentano caratteristiche intrecciate e interconnesse tra loro che aiutano l'appartenente all'Arma a poter guardare al futuro con fiducia e consapevolezza del proprio ruolo.

Si consideri, ad esempio, che proprio in questo numero il lettore potrà trovare numerosi spunti collegati intimamente alle caratteristiche enunciate dal



(2) Il testo integrale del discorso del Comandante della Scuola Ufficiali, Generale di Divisione Claudio Domizi è presente nelle pagine di questo numero.

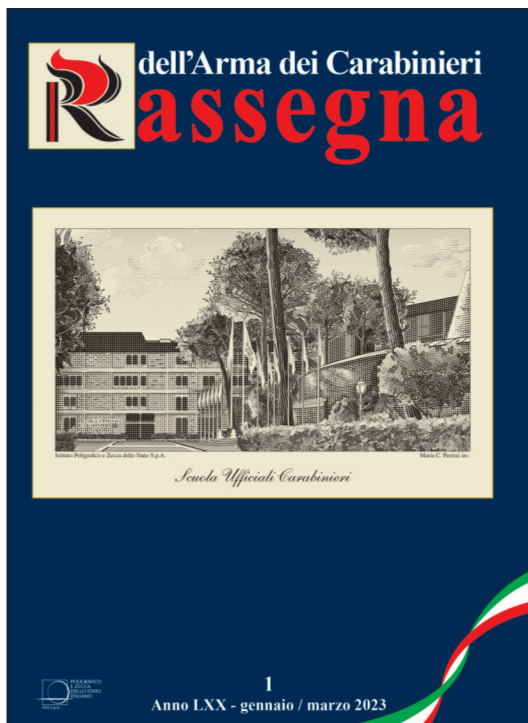
Direttore Responsabile: i contributi presenti nelle rubriche “Dottrina” e “Agro-Eco-Ambiente” offrono una crescita professionale solida affiancata ai valori etici frutto non solo della riflessione del professor Semplici, ma anche alle considerazioni legate all’esposizione della reliquia del beato Rosario Livatino.

La crescita culturale trova consistenza nelle pagine di “osservatorio internazionale” e di “studi militari”, mentre gli interventi delle autorità che hanno presenziato all’inaugurazione dell’Anno Accademico forniscono elementi di comprensione dell’attenzione del governo verso l’Arma dei Carabinieri, insieme all’intervento del Comandante Generale che rappresenta, ancora una volta, una sintesi della visione dell’Arma dei Carabinieri integrata da riflessioni che si rifanno ai temi etici. In questo senso, aderendo alle linee editoriali approvate, anche la Rassegna dell’Arma ha saputo immedesimarsi nello sforzo corale proteso alla crescita delle competenze, orientandosi sempre di più a divenire fattore attrattore di iniziative di crescita.

Idealmente, dunque, i settant’anni della rivista non rappresentano un traguardo bensì una partenza. Tanto è stato fatto e tanto resta ancora da fare. Ritornando alle parole del Generale Mannerini, si potrebbe concludere che la Rassegna dell’Arma dei Carabinieri continua a “sviluppare [...] una coscienza professionale più attiva e più consona al dinamismo dell’ora”, con l’ambizione di aiutare gli ufficiali, in realtà, tutto il personale dell’Arma e forse, ci si consenta la presunzione, di altre forze dell’ordine e del mondo accademico, a fornire strumenti utili al cittadino del nostro tempo per risolvere i problemi, ampliando gli orizzonti.

La direzione è stata tracciata dunque settanta anni fa e le sementi piantate allora continuano a dare buoni frutti: i nostri buoni propositi sono confortati dalle attestazioni che giungono alla Redazione e che ci fanno guardare, con fiduciosa serenità, al prossimo futuro.

Buon compleanno Rassegna dell’Arma dei Carabinieri!



ESPOSIZIONE DELLA RELIQUIA DEL BEATO ROSARIO LIVATINO

Il 18 gennaio 2023, nell'ambito di una Peregrinatio Nazionale affidata all'arciconfraternita S. Maria Odigitria dei Siciliani in Roma, presso la Scuola Ufficiali Carabinieri è stata esposta la reliquia del giudice siciliano, Magistrato assassinato dalla mafia il 21 settembre 1990.

Rosario Livatino. Magistrato e Martire

Sottotenente Edoardo Nicoletti^()*

La mattina del 18 gennaio 2023, la Scuola Ufficiali Carabinieri in Roma ha avuto il privilegio di ospitare la SS. Reliquia del Beato Rosario Livatino, giudice agrigentino assassinato dalla mafia.

La figura del giudice Livatino è tra le più emergenti e può essere riassunta nel binomio: uomo di profonda Fede e uomo di Giustizia; nei suoi scritti personali la frequente frase «sub tutela Dei» lo testimonia.

Le due connotazioni si sono personificate, in lui, in modo perfetto. La sua attività di magistrato, in terra di Sicilia, svolta per dodici anni è stata un susseguirsi di gesti, parole, umanità, rispetto del prossimo, quand'anche criminale. Va ricordata la circostanza, 16 agosto 1984, in cui si recò personalmente da Agrigento a Canicattì per la consegna del mandato di scarcerazione di un detenuto a fine pena, affinché fosse posto in libertà senza alcun ritardo.

Livatino esercitò con così profondo senso del dovere e della responsabilità la sua professione, da vedersi riconosciuto di aver pienamente vissuto il magistero da cristiano e valido servitore dello Stato. In processi importanti come quello del 1984 «Santa Barbara», in cui tutti capi della cosca agrigentina furono alla sbarra, grazie alle sue indagini, si comportò in modo esemplare sia come magistrato sia come uomo.

Fu uno dei primi giudici, insieme a Falcone e Borsellino, con i quali lavorò, ad attuare la confisca dei beni ai mafiosi. Fu per questi suoi provvedimenti, che hanno retto in tutti i gradi di giudizio, che la Stidda decretò la sua morte avvenuta il 21 settembre 1990 a soli trentotto anni.

(*) Frequentatore del 202° corso di applicazione.

Quella stessa camicia intrisa di sangue, che indossava mentre si recava al lavoro, è oggi oggetto di venerazione da parte dei fedeli. Il passaggio presso l'istituto di formazione romano della reliquia fa parte della più ampia *Peregrinatio* indetta dalla Venerabile Arciconfraternita di Santa Maria Odigitria dei Siciliani in Roma.

“Ha vissuto in terra di mafia consapevole dei rischi e li ha affrontati con determinazione, con umiltà, con un approccio sicuramente rivolto al bene comune e con una straordinaria cifra distintiva: l'amore verso la collettività e verso i principi cristiani”. Forti e intense sono state le parole pronunciate dal Generale di corpo d'armata Giuseppe Governale nel suo intervento. Il Generale, palermitano di nascita, ha espresso un sincero sentimento di deferenza verso la figura del magistrato, in virtù della sua pluriennale esperienza nel campo della lotta alla criminalità organizzata in Sicilia quale comandante provinciale di Catania prima e, successivamente, di legione a Palermo.

In seguito, è stato nominato comandante del ROS e direttore della DIA, prima di assumere l'attuale incarico di Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri.

Anche il Cappellano Militare della Scuola Ufficiali, Don Domenico Vendemmiati, durante la celebrazione liturgica ha reso omaggio alla figura del giudice: “Il comandamento dell'amore che ci insegna Gesù nel Vangelo lo vediamo riflettere nel Beato Rosario che trattava con rispetto ogni persona, anche se indagata o detenuta. Nel nome dell'Amore, Livatino rifiutava di crearsi una famiglia, di avere una scorta poiché non voleva lasciare orfani. Richiedeva, inoltre, di trattare le pratiche giudiziarie più rischiose per non esporre alla morte altri colleghi. Donava, in tal modo, la sua vita al servizio dello Stato, sull'esempio del Cristo (N.d.R.)”.

Il magnifico connubio tra devoto cristiano e indefesso lavoratore è condensato nella frase che Livatino era solito ripetere: “Alla fine della vita non ci sarà chiesto se siamo stati credenti, ma credibili”.

Per la sua esemplare condotta Papa Francesco autorizzò la Congregazione delle cause dei Santi a promulgare il decreto, che aprì la strada alla sua beatificazione. La proclamazione è avvenuta il 9 Maggio 2021 nella Cattedrale della sua città natale. Livatino è oggi il primo ed unico magistrato beato nella storia della Chiesa Cattolica Romana.

Dopo aver lasciato la Scuola, il pellegrinaggio ha toccato le massime sedi istituzionali quali Senato, Camera, Ministero della Giustizia, Corte di Cassazione e Comune di Roma.

Il suo esempio di credente e di magistrato perdura anche dopo la morte.

Ne sono testimonianza la sua beatificazione, quale riconoscimento voluto dalla Chiesa, per la sua umanità e profonda fede e la costituzione di un centro studi, composto da magistrati, avvocati, docenti universitari, che porta il suo nome e studia temi riguardanti il diritto alla vita, alla famiglia e alla libertà religiosa.

La purezza di intenti e la spontanea dedizione, tipica di chi ha da poco intrapreso un nuovo percorso di vita, sono stati i valori che hanno guidato le azioni del Beato Rosario Livatino.

Il “giudice ragazzino” rappresenta per noi giovani Ufficiali frequentatori, ma più in generale per chiunque appartenga alle istituzioni della Repubblica, un modello al quale ispirarsi alla ricerca della motivazione, che risulta essere fondamentale nel nostro lavoro. Nonostante la giovane età, Rosario Livatino aveva rivolto, con ferma convinzione, il “Suo Credo” verso i Valori Cristiani e nei confronti dello Stato.

Si può affermare, come disse l'autore di un libro sulla figura del giudice Livatino, che fu un operatore di giustizia, più che un operatore del diritto.



Un momento della commemorazione. Particolare della reliquia.
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Prolusione del Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri

Generale di Corpo d'Armata Giuseppe Governale

Reverendo buongiorno.

Diamo il benvenuto a questa Arciconfraternita che cura, tra le altre cose, la memoria di Rosario Livatino. Questa mattina abbiamo qui alla Scuola il privilegio di ospitare le reliquie di un giovane Uomo e di un grande Magistrato.

Grande perché ha saputo sapientemente coniugare una terra molto difficile quale è la Sicilia - straordinaria ma difficile - particolarmente complessa dove “due più due” difficilmente fa quattro. Ha saputo coniugare, dicevo, alcune qualità che sono indispensabili per l'uomo, sono indispensabili per un magistrato, sono indispensabili per un giudice.

L'ha fatto con grande sobrietà, con grande compostezza umana, personale, professionale riferibile all'alto magistero, quello di giudicare.

La cifra distintiva di Rosario Livatino è l'umiltà. Nasce in una località con riferimento alla quale negli anni settanta gli ufficiali dicevano ai carabinieri “se non fai il bravo ti mando a Canicattì”. Nasce per l'appunto a Canicattì. Una località che conosco, non tanto perché sono di Palermo, ma perché ho avuto la fortuna e il privilegio di comandare la Legione Carabinieri Sicilia.

Canicattì è in terra di mafia. Rosario Livatino nasce in terra di mafia, da una famiglia umile dove umile non coincide con modestia. L'Umiltà è forse la più grande delle doti che lui coltiva; non si lascia trasportare dal vento dell'autorità o da quello del potere fine a sé stesso. Un vento vuoto. Perché al vento poi si alterna la bonaccia. Se oltre all'Umiltà non c'è la spinta motivazionale, non ci sono i sacri principi, quelli dell'etica, la bonaccia prende il sopravvento. Lui ha grande motivazione. Inizia subito il percorso in magistratura, quasi subito dopo la laurea, e in terra di mafia svolge prima le funzioni di Pubblico Ministero alla Procura della Repubblica di Caltanissetta, per poi essere trasferito ad Agrigento dove fa il Giudice. La sua azione è veramente improntata all'etica, all'autonomia, all'indipendenza della magistratura e alla apoliticità. Di queste quattro caratteristiche, certamente due non ci appartengono e né ci possono appartenere: l'autonomia e l'indipendenza ovviamente. Ma l'etica e l'apoliticità, sono e devono essere costume dell'Arma. L'Arma fa della apoliticità e dell'etica ragione di esistenza e quindi non ci coinvolgeranno nelle fasi colloquiali e contraddittorie, per esempio, successive alla cattura del latitante più famoso al mondo. L'Arma rimane sé stessa. Fuori dai riflettori, continua a fare il suo lavoro, in maniera sobria, in maniera umile. Umile significa al servizio dello Stato e della Nazione così come ha fatto Rosario Livatino.

Rosario Livatino comincia ad occuparsi di situazioni delicatissime; ad esempio quella dell'influenza dei “cavalieri del lavoro”, dei quattro “cavalieri del lavoro” di Catania che dicono poco a voi; mentre vi devono dire molto perché voi nel tempo dovrete diventare cultori della professionalità antimafia. Non può esistere un ufficiale dell'Arma che non sia cultore delle materie che riguardano la criminalità organizzata e il terrorismo: sarebbe un ossimoro. Ambiti operativi che hanno costituito ragione di vita di tantissimi nostri colleghi. Ieri sera [17 gennaio 2023] le ultime immagini della serie televisiva dedicata al Generale dalla Chiesa, hanno riguardato la cattura di Totò Riina. Voi sapete perché eravate qui presenti qualche giorno fa, abbiamo presentato questa serie davanti al Signor Presidente della Repubblica. Una serie che doveva andare in onda a settembre ed è stata spostata a gennaio. Il destino ha voluto che la serie sul Generale dalla Chiesa coincidesse con le ore in cui gli “stessi uomini” che facevano parte del “nucleo scintilla” che nacque nel maggio del 1974 e che hanno continuato ad agire quattro anni dopo si riconfigurassero, cambiassero tecnologie e procedure operative, ma mantenessero la mentalità immutata, quella di lavorare in umiltà e sobrietà.

Rosario Livatino si occupò di indagini importanti, subì tentativi di corruzione perché la mafia prima ti avvicina melliflua, cortese, accomodante, poi cambia volto, sa cambiare volto come il camaleonte.



Un momento della commemorazione. Intervento del Comandante delle Scuole.
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

La mafia è stata descritta come la piovra: noi oggi dobbiamo immaginarla come il camaleonte, perché se lo sfondo è marrone, diventa marrone se lo sfondo è verde, diventa verde. Se è il tempo di fare gli affari nel mondo rurale li farà lì; li farà poi sfruttando le speculazioni edilizie; lo farà nel traffico di stupefacenti; lo fa oggi inserendosi nel mondo finanziario, cercando addirittura di manipolare il regime di libera concorrenza.

Rosario Livatino cade a trentasette anni, pressoché un ragazzo. Viene ammazzato per ordine di un mafioso che abita nello stesso palazzo dove abitano i genitori. Non pronunciamo neanche il nome di costui perché sono due insieme, il mafioso e Rosario, imparagonabili.

Quando abbiamo fatto uscire dalla caserma di San Lorenzo MMD non solo lo abbiamo portato senza manette ma, con tutto il rispetto per le donne, i due carabinieri erano uno di sesso maschile e uno di sesso femminile. Non meritava forza. La forza è quella intrinseca dello Stato: una forza sempre misurata, una forza sempre rapportata alla situazione.

L'autorità va misurata "come il chirurgo utilizza il bisturi con misura, con precisione, con precauzione" e soprattutto nel rispetto delle persone che sono affidate all'Arma per motivi di giustizia. Rispetto oltre ogni misura per la persona umana.

In quella terra di mafia, in quella provincia di Agrigento dove morirà mentre sta andando a lavoro, senza scorta, a bordo della sua auto sgangheratella, lo affiancano, scende dalla macchina, cerca di scappare e secondo le risultanze successive di pentiti si rivolge a loro un po' come fece Padre Pino Puglisi. E a colui che ha ucciso Padre Pino Puglisi tutto è sottratto alla memoria, forse, tranne che il sorriso di Padre Pino di cui ricordiamo quest'anno la figura a trent'anni dalla morte: 15 settembre 1993. In atto abbiamo delle iniziative per celebrare questo grande lottatore della mafia con il sorriso, che fu Padre Pino Puglisi, le tre "P" di Palermo: Padre Pino Puglisi.

In quella terra, in quella stessa provincia cadde nello stesso periodo un nostro maresciallo, il maresciallo Giuliano Guazzelli.

Queste cose le dovete sapere. E dovete sapere che il Comandante Generale dell'Arma, il giorno del suo congedo, l'ultimo suo giorno di servizio, in una cerimonia alla Legione allievi, si tolse la sciabola dalla cintola e la consegnò alla vedova. Un grande Comandante il Generale Luigi Federici. Un gesto simbolico che voleva significare la piena dedizione della nostra Istituzione nei confronti di un servitore dello Stato con la "S" maiuscola. Uguale a Rosario Livatino.

Lo uccise una consorteria mafiosa scissionista rispetto a cosa nostra: "la stidda". Sono cose che in questo momento consideriamo collaterali.

La figura di Rosario Livatino emerge prorompente rispetto alla iniziale assolutamente riduttiva qualificazione di “giudice ragazzino”, dopo che Papa Giovanni Paolo II recatosi ad Agrigento, alla Valle dei Templi, ebbe a pronunciare un discorso rimasto nella storia della Chiesa: “Convertitevi” dirà il Santo Padre.

E a distanza di anni, l'attuale Pontefice uscendo allo scoperto rispetto alla lotta alla mafia si rivolgerà con forza alle diocesi e alle parrocchie.

Le parrocchie sono paragonabili alle stazioni dell'Arma: ecco uno dei motivi per quali celebreremo Padre Pino qui alla Scuola Ufficiali. Perché le parrocchie stanno alla Chiesa come le stazioni dei Carabinieri stanno all'Arma e allo Stato o come il medico di base sta al mondo della sanità. Il primo riferimento rispettivamente per il cittadino nell'ambito spirituale, della sicurezza, della salute.

Tre interessi ovviamente vitali per ciascuno di noi.

Il Santo Padre dirà alle parrocchie: basta “Pilati”, basta atteggiamenti agnostici. Un richiamo veramente forte rivolto a scuotere le coscienze perché come abbiamo avuto Padre Pino Puglisi, abbiamo avuto sacerdoti che hanno sposato uomini d'onore. A volte, consapevolmente a cominciare da Salvatore Riina. Questi atteggiamenti, queste missioni, il Santo Padre li ha posti in evidenza con un vero e proprio indirizzo nei confronti dei vescovi e soprattutto nei confronti dei parroci. La lotta alla mafia è tutt'altro che finita. Essa affonda le proprie radici essenzialmente in una Questione Meridionale e in una questione sociale.

Noi carabinieri siamo coloro che intercettano le difficoltà dei nostri concittadini. Noi siamo chiamati ad intercettare le evidenze che la Società ci pone a riferimento; dobbiamo essere consapevoli della missione a noi affidata. Devono essere soprattutto le forze vitali di questo Paese, come ha fatto Rosario, a costituire un esempio. Un esempio di rigore, un esempio di onestà anche intellettuale, un esempio di sobrietà, un esempio di etica per i cittadini. I cittadini vanno dove c'è l'esempio.

Una volta vi ho detto che un sociologo, un certo Staufen, in una ricerca sociologica, a proposito dello studio delle fasi che caratterizzarono il secondo Conflitto Mondiale, fece una domanda a un caporale dell'esercito americano: “Tu dove stai?”, il caporale rispose: “Io sto dove sta il mio capitano. Se il capitano sta indietro, io sto indietro insieme a lui”. Voi dovete essere di esempio e il carica batteria dei nostri carabinieri. Se la passione, se l'umiltà sapiente, se la professionalità, se la motivazione, se il senso del dovere dovessero essere lacunosi i nostri carabinieri ne risentiranno. Affidiamoci all'esempio di Rosario Livatino, un grande magistrato, un grande uomo dello Stato, ma soprattutto un grande cittadino.

Alla fine ci rimarrà impressa questa frase da lui pronunciata: “quando moriremo nessuno ci verrà a chiedere quanto siamo stati credenti, ma quanto siamo stati credibili”.

Rosario Livatino operatore di giustizia, e la missione del Carabiniere



✠ *Monsignor Santo Marciànò, Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia*

Nella sua *Peregrinatio* in vari luoghi d'Italia, la Reliquia del Beato Rosario Livatino ha sostato anche presso la Scuola Ufficiali della nostra Arma dei Carabinieri. Un evento significativo, che non può non coinvolgere chi, come i tanti giovani che si preparano a diventare Carabinieri, si prepara ad offrire al Paese e al mondo un servizio alla giustizia.

Rosario Livatino è stato un operatore di giustizia. Come egli stesso dice con molta chiarezza in uno dei pochissimi interventi di cui disponiamo, la cosa più importante del giudice è «decidere», il che può essere fatto secondo giustizia o in modo non conforme alla giustizia. Questo, per un giudice, è cruciale. Tutti, però, siamo chiamati a decidere e decidere - egli specifica - significa scegliere e scegliere è centrale nella vita, specie in età giovanile.

Scegliere di prepararsi a svolgere un compito non viene fatto una volta per tutte; ogni scelta si compone di tante piccole scelte che obbligano a scegliere di volta in volta la giustizia, a diventare di volta in volta operatori di giustizia. Il messaggio del Beato Livatino incita con grande forza a scegliere; e quanto è necessario imparare a scegliere, soprattutto in un mondo che pone dinanzi a scelte di cui spesso non siamo consapevoli, in quanto non liberi dai condizionamenti! Per scegliere, pertanto, bisogna conoscere, studiare e saper andare nella profondità delle cose, come egli fece Livatino.

C'è, però, un passo in più che la sua figura ci suggerisce; egli non è stato solo un operatore di giustizia ma è stato un uomo giusto, perché non limitava il senso della giustizia al suo operare, non era in sintonia con la giustizia solo durante i processi o gli atti che scriveva; egli riteneva che la giustizia dovesse penetrare la sua vita, includendo le scelte fatte sul piano personale e sui comportamenti esterni. Tutto era in lui filtrato, permeato da questo senso di giustizia che lo rendeva un uomo giusto nell'essere.

L'Arma dei Carabinieri nei suoi centri di formazione, a partire dalla Scuola Ufficiali, pone molta attenzione nel formare persone giuste. Propone lo studio, per schiudere la porta della conoscenza. Offre diversi percorsi di allenamento, per preparare gli allievi alle diverse tipologie di intervento che la missione richiede.

Forma le persone, la persona, nel senso più completo del termine: secondo il suo profilo umano, professionale, etico e spirituale.

È l'impegno educativo, al quale l'Arma dedica tempo, risorse, competenze; un impegno che la nostra Chiesa dell'Ordinariato Militare, attraverso il ministero dei Cappellani Militari, è chiamata ad affiancare, accompagnare, approfondire, nel comune intento di supportare i giovani in un cammino che li ponga dinanzi alla possibilità di crescere integralmente, per compiere scelte giuste nel corso della propria esistenza.

Per scegliere cosa fare, infatti, bisogna scegliere chi essere; e questo è fondamentale, soprattutto per i giovani. Ogni scelta della vita, per così dire, scaturisce dal proprio essere e, nello stesso tempo, costruisce il modo di essere. Scegliere di operare la giustizia e scegliere di essere giusto significa acquisire un alto senso di coerenza umana e professionale; coerenza che rende trasparenti, unifica interiormente, senza doppiezza e senza falsità. Scegliere cosa fare e scegliere chi essere significa crescere in questa consapevolezza, maturando personalmente.

Ma c'è ancora una parola che il Beato Livatino ci consegna e che per lui è stata fondamentale: l'amore. L'amore non è contrario alla giustizia ma è qualcosa in più; l'amore vede oltre la giustizia. Colpisce che egli dicesse di vedere sempre oltre le sue carte: e le carte di un giudice possono essere anche molto pesanti, noiose, impegnative...

Penso alla cura delle persona, di ogni persona, di ogni cittadino - soprattutto dei più fragili, piccoli e poveri - così importante per i Carabinieri italiani. Una caratteristica che la gente riconosce, ricambiandola con una fiducia sincera, testimonianza di come i Carabinieri siano punto di riferimento per la comunità, a partire dalla realtà dei piccoli paesi, fino alle grandi città e alle stesse Missioni internazionali.

Tra le carte e i processi, Rosario Livatino riusciva a intravedere sempre i drammi delle persone, le loro fatiche, le loro storie. E questo gli permetteva di scegliere secondo giustizia, senza dimenticare il criterio dell'amore, del bene comune, del bene di ogni persona. Un amore che egli sapeva attingere all'amore stesso di Dio.

Fu questo amore che lo rese capace del martirio che egli ha subito; e la Reliquia con la camicia intrisa di sangue ricorda con forza la sua morte per amore. È rimasto ancora vivo il suo grido a coloro che lo stavano uccidendo: «Che cosa vi ho fatto?». Non un grido di disperazione ma un richiamo alla verità, perché egli non aveva fatto nulla contro chi gli stava dando la morte.

È vero, l'opera di giustizia contrasta l'opera del male, attacca l'operato di chi sceglie l'ingiustizia, l'illegalità, l'odio e la vendetta. E contrasta tutto questo con una sola arma: l'amore.

Rosario Livatino ha dato la sua vita per amore! Non solo per amore delle vittime innocenti che il suo impegno di giustizia difendeva, ma anche cercando di difendere dal male chi aveva deliberatamente scelto di compiere il male.

È un messaggio straordinario, fatto proprio anche dai tanti che, nella storia dell'Arma, hanno servito il prossimo fino a dare la vita, e la cui figura è modello, ispirazione e forza anche per i giovani in formazione.

Svolgere un servizio come quello dei Carabinieri, infatti, significa rispettare e promuovere l'altro, che sia il debole da proteggere, il sottoposto da dirigere o lo stesso criminale da assicurare alla giustizia.

E la giustizia non è mai "contro" qualcuno ma sempre a servizio della persona umana, del bene comune, della verità che fa liberi, liberando dal male anche chi lo compie. Solo in questa libertà, che è poi una libertà integrale dell'essere umano, germoglia la pace.

Il Beato Livatino aveva colto che il nucleo della pace è l'amore, per questo ha saputo vivere e morire per amore. Possa egli, con il suo esempio e la sua intercessione, trasmettere la propria esperienza a tutti i Carabinieri, perché siano in grado di diventare operatori di giustizia crescendo come esseri umani giusti, cioè capaci di vedere oltre e intravedere sempre, in ogni atto e in ogni scelta, l'amore, a cui ricondurre tutto.



Biblioteca della Scuola Ufficiali. Un momento della celebrazione della Santa Messa.
(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)



LIBRI



Lorenzo Trapassi

La fragile intesa. Berlino e le relazioni euro-atlantiche nei primi anni della Guerra fredda

LUISS University Press, 2022, pp. 178, euro 16,00

L'opera analizza i rapporti dal dopoguerra in poi tra gli Usa e la Germania, focalizzandosi sulla stagione del cancellierato di Konrad Adenauer (1949-1963) ed offrendo una puntuale panoramica della fase cruciale relativa alla ricostruzione dell'ordine internazionale sulle macerie della Seconda guerra mondiale. Nel 1945-1949 iniziò quello che viene definito legame con l'Occidente e che ha segnato l'intera storia tedesca del secondo Novecento. Eppure questo legame politico

fortissimo non fu privo di aspettative disattese. L'autore ben descrive la delusione della classe dirigente e politica tedesca di fronte all'indifferenza statunitense verso una immediata riunificazione tedesca. In questi anni di difficili equilibri geopolitici, la Germania abbandona il suo *Sonderweg* (Deutscher Sonderweg, via peculiare) ossia quel percorso particolare di legittimazione politica diverso da quello intrapreso dalle altre potenze europee sulla via della democrazia liberale parlamentare e che l'aveva portata nel 1871 alla formazione dell'Impero tedesco e nel 1945 alla sconfitta nella Seconda guerra mondiale. Adenauer si è impegnato con successo per ridare alla Germania uscita distrutta dal secondo conflitto mondiale lo *status* di Paese sovrano, dotato di pari diritti rispetto agli altri membri della comunità internazionale. Questo grande impulso innovativo, sia all'interno che all'esterno viene, secondo lo scrittore, definito dalla storia come *Westbindung*, "ossia il collegamento del Paese all'Occidente dopo decenni di conflitti sferrati da una Germania impregnata di militarismo e, da ultimo col nazismo, portatrice di un credo di superiorità razziale".

In questo particolare scorcio storico, l'America cercava l'equilibrio nel braccio di ferro con l'Unione Sovietica mentre la Repubblica Federale Tedesca (RFT) di Adenauer di far prevalere la forza americana su quella sovietica, al fine di ottenere la riunificazione che arriverà soltanto nell'ottobre 1990, a seguito della caduta del muro di Berlino. La Repubblica Federale subì le decisioni di Washington in materia di politica estera e sicurezza europea maturando la consapevolezza che l'alleato americano fosse inaffidabile per il raggiungimento del già menzionato obiettivo esiziale di politica estera.

In più, la costruzione del Muro di Berlino contribuì a consolidare questo sentimento di sfiducia rappresentando, sia in seno all'opinione pubblica sia nella classe politica tedesca, un duro colpo, in quanto evidente conferma dell'inutilità di tutti gli sforzi compiuti per integrarsi nella comunità internazionale dell'Occidente e per sperare in una Germania unita.

In questo frangente si inserisce la figura del *Burgmeister* di Berlino, Willy Brandt, astro nascente del partito SPD, che, con la sua *Ostpolitik* (politica verso est), una volta nominato Cancelliere, aprirà il dialogo con la Repubblica Democratica Tedesca (RDT) che è riconosciuto, ad oggi, come l'avvenimento chiave nel riavvicinamento delle due Germanie. Ciononostante, all'epoca, nel contesto della guerra fredda, la sua politica di apertura venne percepita come altamente controversa e, pertanto, vivacemente criticata sia all'interno che all'esterno della Germania.

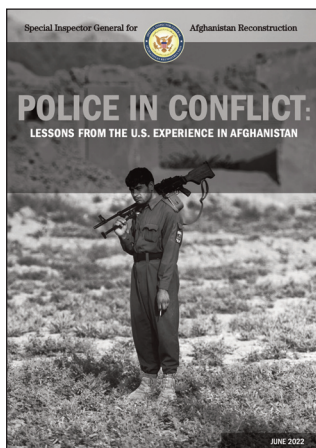
Rapporti diplomatici, cogenza della Guerra fredda, lo spettro dei partiti comunisti, la politica imperialista statunitense, il piano Marshall, la Nato, il Muro di Berlino, la presidenza di John Fitzgerald Kennedy e la crisi missilistica di Cuba: un contesto in cui le ambizioni di Bonn, capitale della Germania Ovest, hanno spesso faticato a conciliarsi con gli obiettivi di Washington; dove i singoli *leader*, a partire da Adenauer, hanno provato a "fare la storia" in una cornice di vincoli ed emozioni. In tale contesto, lo studio della storia si è avvalso degli aspetti emotivi dei suoi protagonisti, per dare al lettore un quadro completo della *Realpolitik* che ha caratterizzato quegli anni.

Ancora oggi nella politica internazionale la Germania ha spesso assunto posizioni scomode rispetto agli Stati Uniti (seconda guerra in Iraq, guerra in Libia, cooperazione economica con la Russia e la Cina), un'autonomia strategica che tuttavia non ha mai messo in discussione quel legame occidentale che è alla base della Germania moderna.

Nell'ultimo capitolo dell'opera, l'autore orienta il suo sguardo sul nostro Paese, cercando di accomunare la storia della Germania Occidentale, alla nostra, mostrando come Alcide De Gasperi avesse finalità simili, se non coincidenti, a quelle di Adenauer, orientate "verso la ricostruzione e il reinserimento dell'Italia nella comunità internazionale", al termine di una guerra della quale divideva la responsabilità. Entrambe, inoltre, erano "esposte a colpi di mano di matrice comunista, la Germania per via di un sempre possibile attacco da est e l'Italia in ragione della forza del Partito comunista".

Tenente Colonnello
Massimo Amadio





Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan

2022, pp. 306

Il dodicesimo rapporto dello *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) “Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan”, pubblicato il 1° giugno 2022, tre giorni dopo la consegna al Congresso degli Stati Uniti, è frutto di un progetto di ricerca e raccolta di lezioni a cui ha attivamente partecipato il Centro d'Eccellenza della NATO per la Polizia di Stabilità, svolgendo anche una missione in Afghanistan, in virtù di un *Cooperation Agreement* firmato con il SIGAR a dicembre 2019 e che sarà prorogato fino al 31 dicembre 2024, data in cui il SIGAR cesserà il proprio mandato.

Nelle sue 336 pagine, in lingua inglese, il volume offre un'accurata raccolta di osservazioni e raccomandazioni frutto dell'analisi degli avvenimenti principali che hanno contraddistinto il ventennale impegno degli Stati Uniti e della Comunità Internazionale in Afghanistan (2001-2021), nel fornire assistenza all'*Afghan National Police* (ANP), con l'obiettivo di creare una forza di polizia responsabile ed efficace che proteggesse la popolazione dalle attività criminali e sostenesse lo stato di diritto.

I contenuti del rapporto, strutturati in *key findings, lessons e recommendations*, evidenziano come la mancanza di un'autorità civile preposta all'applicazione della legge aumenta il rischio per un Paese di rimanere instabile o di ritornare a un conflitto. Nel caso dell'Afghanistan, nonostante l'enorme dispendio finanziario internazionale, le forze di polizia, a eccezione di alcuni reparti specializzati, sono risultate deboli o inesistenti. Nel complesso, l'ANP si è dimostrata incapace di far rispettare la legge e di proteggere i cittadini afgani dagli attacchi dei Talebani e dello Stato Islamico e di assicurare che l'Afghanistan non diventasse un rifugio sicuro per terroristi internazionali. Nell'agosto 2021, quattro mesi dopo l'annuncio del ritiro completo dei militari statunitensi dall'Afghanistan, le forze di sicurezza afgane, polizia compresa, si sono dissolte, aprendo la strada ai Talebani in tutto il Paese degli aquiloni.

Tra i vari altri fattori che hanno contribuito a questo epilogo vi è, quindi, la storica mancanza di una forza di polizia efficace dedicata alla protezione dei propri cittadini. La polizia è esistita per proteggere il potere del governo, spesso attraverso mezzi corrotti o abusivi, operando nella quasi totale impunità. Il governo afgano e la comunità internazionale non hanno ritenuto responsabili gli agenti di polizia afgani, in particolare quelli con legami politici, per numerosi atti di corruzione e violazioni dei diritti umani: estorsioni, detenzioni arbitrarie, torture e persino esecuzioni extragiudiziali. Tale fattore ha creato un vuoto di fiducia tra la popolazione afgana e le istituzioni, lasciando ai Talebani l'occasione di colmarlo.

Attraverso l'analisi delle vicende afgane in cui i vari attori internazionali (NATO, ONU, Unione Europea e Stati Uniti, i principali) sono risultati impegnati, il documento evidenzia le criticità del cosiddetto “light foot-print approach” tenuto dalla Comunità Internazionale, mantenendo un esiguo numero di truppe, anziché schierare rapidamente in teatro un robusto assetto militare con capacità di polizia, per stabilizzare ciò che era, almeno in quel momento, un paese post-bellico.

Il *report* inoltre sottolinea come, nel corso di un ventennio, l'impiego delle forze di polizia afgane in operazioni militari di "counter insurgency" e la tendenza alla loro eccessiva "militarizzazione" abbia determinato una sostanziale incapacità di costituire una forza di polizia efficace, affidabile e credibile nel garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, la protezione dei civili e lo stato di diritto, con conseguente perdita di legittimità delle istituzioni locali agli occhi della popolazione.

Tra le principali conclusioni del rapporto, nonché una delle cause del fallimento della missione in Afghanistan, viene evidenziata la mancanza da parte degli Stati Uniti e della Comunità Internazionale di una capacità d'intervento rapido per l'assistenza alla formazione e il supporto alla polizia locale nella stabilizzazione e la ricostruzione di un territorio caratterizzato da elevati livelli di violenza. In tale ottica, vengono pertanto sviluppate alcune raccomandazioni per il Congresso USA, il Segretariato alla Difesa e il Segretariato agli Esteri, tra cui quella di promuovere una riforma legislativa in ordine alla cosiddetta "foreign police assistance" statunitense, che preveda un notevole incremento degli stanziamenti finanziari e la creazione di un'agenzia dedicata allo sviluppo di "core police capabilities in fragile & post-conflict states", atteso che, come evidenziato nelle conclusioni del *report*, uno dei maggiori fattori di criticità alla base del fallimento della ventennale presenza internazionale in territorio afgano è stata l'incapacità di costituire una forza di polizia efficace e, soprattutto, affidabile.

Forse, invece di far parlare solo le armi, sarebbe stato più efficace assicurare la supremazia del diritto e garantire i bisogni primari anche di sicurezza della popolazione civile, sì da assicurare pace e stabilità durevoli, nonché adeguato sviluppo a lungo termine.

Colonnello
Aldo Rosa





Vittorio Coco

Il Generale dalla Chiesa, il terrorismo, la mafia

Laterza editore, 2022, pp. 272, euro 20,00

Vittorio Coco è ricercatore di Storia Contemporanea presso il Dipartimento di Scienze Umanistiche dell'Università di Palermo. I suoi ambiti di ricerca riguardano la storia della mafia, del fascismo, della Sicilia e degli apparati di Sicurezza.

L'opera letteraria dal titolo "Il Generale dalla Chiesa, il terrorismo, la mafia" che ci consegna è, allo stesso tempo, innovativa e tradizionale.

Nel recente passato Andrea Galli e Fabiola Paterniti rispettivamente con "Dalla Chiesa" Mondadori 2017 e "Tutti gli uomini del Generale" Melampo 2015, hanno tracciato una biografia del Generale piemontese ma, se la prima è di stampo giornalistico-narrativo, la seconda è un libro intervista ai suoi più stretti collaboratori dei nuclei antiterrorismo.

Vittorio Coco, invece, ne fa un ritratto biografico saldamente ancorato alle fonti come da uno storico ci si aspetta grazie all'accesso ed alla consultazione di una documentazione piuttosto vasta e tratta da più fonti.

Nella storia dell'Italia repubblicana, il Generale dalla Chiesa è stato l'uomo per gli incarichi difficili, fin da quando aveva scelto di andare volontario, una prima volta, anche per mettere a tacere le voci di essere un figlio d'arte, nella Sicilia di Salvatore Giuliano e di una mafia primordiale. Successivamente venne chiamato a contrastare l'offensiva del terrorismo brigatista, sia in un primo momento, con l'istituzione del Nucleo Speciale Antiterrorismo a Torino, sia dopo il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, quando divenne coordinatore di una speciale struttura alle dipendenze dirette del Ministro dell'Interno.

La sua ultima missione, conclusasi con l'agguato che lo colpì assieme alla moglie, fu quella di prefetto di Palermo, nominato dal Governo per fronteggiare un'escalation di violenza della mafia senza precedenti.

La vita dell'alto Ufficiale dei Carabinieri nato a Saluzzo nel 1920 è raccontata dividendo la sua esperienza professionale in cinque dettagliati capitoli: "la formazione di un ufficiale dell'Arma (1920 - 1965)", "Ritorno in Sicilia (1966-1973)", "Dal Nucleo Speciale a Sicurpena (1974-1977)", "Il secondo tempo della lotta al terrorismo 1978-1980", "Morte di un Generale (1981-1982)".

Particolarmente rilevanti sono i primi due capitoli, quelli che afferiscono alla prima parte della carriera nell'Arma del Generale dalla Chiesa, relativa al suo impegno dapprima da Ufficiale di complemento dell'Esercito italiano in Montenegro e poi, transitato nell'Arma dei Carabinieri, le prime destinazioni e i successivi molteplici trasferimenti avvenuti in rapida sequenza: San Benedetto del Tronto, Roma, Bari, Salsomaggiore Terme, Casoria, Firenze, Corleone, Firenze, Como, Milano, Roma, Torino nuovamente Milano per poi approdare a Palermo al Comando della Legione, per quello che sarà il suo secondo periodo in terra siciliana.

Significativo e inedito ai più il fatto che l'allora Tenente Colonnello dalla Chiesa, nel 1963, dovette subire quattro trasferimenti in un anno da Milano a Roma per poi Torino e infine di nuovo Milano, in quello che anni dopo lo stesso Generale definirà il "momento più difficile della mia carriera".

La sua carriera lo portò a vivere una molteplicità di situazioni, strettamente intrecciate con la storia italiana del Novecento, nel corso delle quali è stato dipinto come il più fedele dei servitori dello Stato, ma che, allo stesso tempo, lo hanno posto al centro di accuse e polemiche di varia natura, in una dinamica spesso comune a molti alti esponenti delle forze di polizia o della magistratura.

Su tutto emerge un dato di fatto. Le strutture che il Generale dalla Chiesa è stato chiamato a dirigere e coordinare si trovarono ad operare, come l'autore ricorda, in un contesto pienamente democratico riuscendo a far fronte ad un periodo di effe-rata violenza senza venir meno ai principi ispiratori di uno Stato di Diritto.

In ultima analisi l'opera di Coco rappresenta una accurata ricostruzione della vita del Generale, ulteriore testimonianza del suo straordinario impegno al servizio delle istituzioni democratiche.

Sottotenente
Lorenzo Davio





Giuseppe Romeo

Una nazione incompiuta
L'Italia: dal sistema dei partiti alla crisi della democrazia

Ronzani editore, 2022, pp. 392, euro 27,00

Molti sono i saggi sull'attuale stato del nostro Paese. Pochi sanno esprimere con lucidità disarmante e completezza di visione una situazione particolarmente complessa da ogni punto di vista. L'autore riesce perfettamente a descrivere economia, politica e società di uno Stato che dalle tormentate vicende della sua formazione, è ancora alla ricerca di una compiuta identità e di un "tempo perduto". L'incompiutezza è un paradigma utilizzato spesso per interpretare ogni aspetto della nostra storia: dalla vittoria mutilata, alla Costituzione inattuata. Ma le cause, i motivi, gli alibi, i condizionamenti (interni e internazionali) sono chiari solo in poche analisi. Questo libro è, innanzitutto, un'analisi brillante ed efficace, perché oggettiva, asciutta, senza compartimenti e falsi moralismi. In quest'opera c'è tutto il suo Autore, con il suo stile diretto, talvolta graffiante, e la sua prosa che può sembrare ridondante, ma è capace di avvolgere il lettore in una narrazione che ci richiama fortemente alle nostre stesse responsabilità di cittadini, senza indulgere a un facile (e popolare) perdonismo. Giuseppe Romeo è un collega, ormai dedito esclusivamente ai suoi "adorati studi", in cui eccelle per rigore, passione scientifica e limpida onestà intellettuale. Ha sempre coltivato un campo esteso di interessi culturali e l'ha fatto con il disinteresse dell'intellettuale che ama la sua Nazione, anche se incompiuta (e forse proprio per questo). C'è sempre un motivo di fondo che anima le sue opere: il richiamo a una speranza per una Nazione migliore; una Nazione che già custodisce un immenso patrimonio di valori che chiedono soltanto di essere portati finalmente a compimento. Una "Nazione incompiuta" non è soltanto un quadro, talvolta desolante, di un'Italia che non sa ancora a quale repubblica appartiene (prima, seconda, terza), o a quale sistema economico votarsi; un paese in bilico tra il mondo e le tante, piccole tribù nazionali. Il libro è un appello forte, accorato, disincantato a portare avanti il nostro lavoro civile e politico e a non fermarci alla compiaciuta contemplazione e di tutto ciò che ancora manca (ed è molto). Allora questo libro è anche un appello alla lettura, anche solo per il gusto di prendersi una pausa "intelligente" tra mille *post* insulsi, di conoscere un autore e il suo mondo che, in fondo, è il nostro mondo. Una lettura che arricchisce molto, anche se lascia nell'animo quel pizzico di amarezza che ci fa sentire ancor di più cittadini di questa Nazione. Grazie Giuseppe, questo sicuramente non può farti che piacere.

Colonnello
 Fausto Bassetta

ELENCO AUTORI

- **SOTTOTENENTE CLAUDIA CANGIANO**
Frequentatore del quarto corso applicativo biennale
- **DOTTORE MAURIZIO CARDEA**
Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Potenza
- **SOTTOTENENTE ALESSANDRO CARUSO**
Frequentatore del quarto corso applicativo biennale
- **PROFESSORE EMILIANO COVINO**
Professore di riferimento a tempo Determinato presso la Cattedra di Diritto Tributario - Dipartimento DISTU - Corso di Giurisprudenza, Università degli Studi della Toscana
- **MARESCIALLO MAGGIORE NICOLA DI BENEDETTO**
Frequentatore del quarto corso applicativo biennale
- **DOTTORESSA ANNA RITA DI VITTORIO**
Responsabile Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia
- **DOTTORE GASPARE GIGLIO**
Vice Responsabile Unità Privazione della libertà da parte delle Forze di polizia
- **GENERALE DI CORPO D'ARMATA GIUSEPPE GOVERNALE**
Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri
- **PROFESSORESSA STEFANIA MABELLINI**
Associata presso il Dipartimento di storia, patrimonio culturale, formazione e società dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
- **PROFESSORESSA ANTONELLA MARANDOLA**
Ordinario di Diritto processuale penale presso l'Università del Sannio
- **MONSIGNOR SANTO MARCIANÒ**
Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia
- **SOTTOTENENTE NIKLA MARTELOTTA**
Frequentatore del quarto corso applicativo biennale
- **PROFESSORE STEFANO MASINI**
Associato presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
- **TENENTE COLONNELLO GIOVANNI MIGLIAVACCA**
Comandante del Reparto Carabinieri Anticrimine - Catanzaro

- **SOTTOTENENTE EDOARDO NICOLETTI**
Frequentatore del 202° corso di applicazione
- **DOTTORE DOMENICO NARDIELLO**
Psicoterapeuta ad orientamento analitico; Dirigente Psicologo presso la UOC Prevenzione e Protezione della ASL Napoli 2 Nord
- **PROFESSORE MAURO PALMA**
Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale
- **DOTTOR CARLO ROMBOLÀ**
Socio fondatore e titolare dello Studio Legale Rombolà & Associati; Professore a contratto presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali LUISS "Guido Carli" e l'Università degli Studi di Roma Foro Italico
- **TENENTE COLONNELLO RAFFAELE RUOCCO**
Comandante Reparto Operativo Comando Provinciale Carabinieri - Siracusa
- **PROFESSORE STEFANO SEMPLICI**
Professore ordinario di Etica sociale e Bioetica presso l'Università di Roma "Tor Vergata"
- **PROFESSORE GIORGIO SPANGHER**
Già Ordinario di Procedura Penale
- **SOTTOTENENTE CLARISSA TALIANO**
Frequentatrice del 29° corso di perfezionamento

INSERTO

- **SOTTOTENENTE GIUSEPPE EDOARDO GENOVESE**
Sottotenente della Riserva Selezionata a disposizione dell'Istituto di Studi Professionali e Giuridico-Militari della Scuola Ufficiali Carabinieri. Dottore in Legge e in Psicologia clinica. Criminologo e Grafologo forense. Delegato nazionale di "Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse"
- **AVVOCATO NICODEMO GENTILE**
Avvocato Penalista, Cassazionista, Presidente nazionale di "Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse"
- **DOTTORESSA GABRIELLA MARANO**
Psicologa e Psicoterapeuta, Criminologa e Consulente di "Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse"





del'Arma dei Carabinieri **assegna**



L'ESERCITO SILENTE

STRUMENTI E TECNICHE D'INTERVENTO
PER LA RICERCA DI PERSONE SCOMPARSE

*Inserto a cura del
Sottotenente Giuseppe Edoardo Genovese
Avvocato Nicodemo Gentile
Dottorressa Gabriella Marano*

Opera di Rocco Micale, "Temperanza"

L'esercito silente

Strumenti e tecniche d'intervento per la ricerca di persone scomparse

INSERTO

Sommario

1. <i>Il fenomeno degli scomparsi.....</i>	6
2. <i>Tipologie di scomparsa: l'importanza delle distinzioni terminologiche per meglio orientare la ricerca</i>	6
3. <i>Gli scenari possibili.....</i>	9
4. <i>I soggetti coinvolti nella ricerca</i>	9
5. <i>L'attivazione del piano di ricerca: le fasi operative.....</i>	10
6. <i>I rapporti con i mezzi di informazione.....</i>	18
7. <i>Schede di intervento secondo la circolare del 29 ottobre 2020 concernenti le linee guida per la redazione dei piani provinciali riguardanti la ricerca delle persone scomparse</i>	19
8. <i>L'autopsia psicologica: questa sconosciuta</i>	30
9. <i>La parola ai familiari delle persone scomparse.....</i>	30
10. <i>Come aiutare i sopravvissuti: l'autopsia psicologica come strumento d'aiuto nell'elaborazione della perdita.....</i>	36
11. <i>Il lutto sospeso</i>	48

L'esercito silente

Strumenti e tecniche d'intervento per la ricerca di persone scomparse^()*

G. Edoardo Genovese^(a)

Nicodemo Gentile^(b)

Gabriella Marano^(c)

Affrontare il complesso tema degli “scomparsi” vuol dire indagare le dimensioni emotive e sociali di un fenomeno che coinvolge molteplici aspetti ed ambiti, che sono collegati al mondo della sociologia, della psicologia, della criminologia e non per ultimo del quadro normativo di un Paese.

L'obiettivo del lavoro è quello di trattare un tema ancora poco esplorato, sia sul piano scientifico che su quello investigativo, mettendo in luce quelle che ancora rappresentano delle criticità e fornendo al tempo stesso strumenti e tecniche di rintraccio. Si analizzerà il fenomeno delle persone scomparse nel suo complesso, descrivendo lo stato dell'arte, l'importanza della multidisciplinarietà e il ruolo delle istituzioni.

Tackling the complex issue of “missing persons” means investigating the emotional and social dimensions of a phenomenon that involves multiple aspects and fields, which are connected to the world of sociology, psychology, criminology and, last but not least, the regulatory framework of a country.

The aim of the work is to deal with a topic that is still little explored, both scientifically and investigatively, highlighting critical issues and at the same time providing tracing tools and techniques. The phenomenon of missing persons will be analyzed as a whole, describing the state of the art, the importance of multidisciplinarity and the role of institutions.

(*) Divisione dell'opera per Autori: Sottotenente Giuseppe Edoardo Genovese paragrafo 1-7, Avvocato Nicodemo Gentile e Dott.ssa Gabriella Marano paragrafo 8-11.

(a) Sottotenente della Riserva Selezionata a disposizione dell'Istituto di Studi Professionali e Giuridico-Militari della Scuola Ufficiali Carabinieri. Dottore in Legge e in Psicologia clinica. Criminologo e Grafologo forense. Delegato nazionale di “Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse”.

(b) Avvocato Penalista, Cassazionista, Presidente nazionale di “Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse”.

(c) Psicologa e Psicoterapeuta, Criminologa e Consulente di “Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse”.

1. Il fenomeno degli scomparsi

“Occuparsi di persone scomparse richiede la consapevolezza che per strade diverse si può giungere allo stesso finale”

(F. Sbattella, 2016)

Progressi, innovazioni tecnologiche, intelligenza artificiale, realtà aumentata; eppure, ancora oggi, ci sono persone che scompaiono nel nulla senza lasciare traccia.

Affrontare il fenomeno delle persone scomparse vuol dire entrare nell'intimo di una vicenda umana afflitta dal silenzio e dal dolore, dovuta all'assenza di un proprio caro, di un amico o di un conoscente.

In Italia, secondo l'ultima Relazione semestrale del *Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse*⁽¹⁾ dal 1° gennaio 1974 al 30 giugno 2022 si registrano nella banca dati 287.881 denunce di scomparsa, delle quali 215.439 riguardano persone ritrovate, mentre le denunce che risultano ancora attive sono 72.442. Un esercito silente di persone, che per un motivo o l'altro, non ha più fatto ritorno a casa. Una problematica che assume una dimensione impressionante, se pensiamo che dietro questi numeri ci sono persone. Ciò che però resta, è il peso dell'assenza che familiari, amici, conoscenti vivono ogni giorno, con la speranza che prima o poi, la si possa colmare con l'abbraccio tanto desiderato. A sparire nel nulla sono donne e uomini, minori, stranieri, anziani, malati. Nessuno escluso.

2. Tipologie di scomparsa: l'importanza delle distinzioni terminologiche per meglio orientare la ricerca

“Il mondo degli scomparsi (...) è la terra del niente quella dove sono andate le vite di chi scompare, quella dove sono confinate le vite di chi rimane”.

(N. Gentile, 2018)

Prima di procedere con le *fasi operative* inerenti la gestione delle attività di ricerca della persona scomparsa, è opportuno metter in luce come nel corso del tempo sono stati utilizzati diversi termini per indicare la scomparsa di una persona. Questi, molto spesso, più che far chiarezza hanno creato confusione, incidendo negativamente sull'esito delle indagini. Con l'espressione “*persona scomparsa*”, in

(1) <https://commissari.gov.it/media/1850/report-primo-semestre-2022.pdf>.

generale, si indica tutta una serie di circostanze e di condizioni che sono differenti tra loro. Queste circostanze possono riguardare:

- > persone possibili vittime di reato;
- > minori sottratti da parte del coniuge o da altri familiari;
- > minori che si allontanano da istituti/comunità e la cui scomparsa richiede tempestivo intervento;
- > persone affette da disturbi neuro-vegetativi;
- > persone affette da disturbi psicologici;
- > persone con disabilità psichica;
- > vittime accidentali;
- > soggetti irreperibili;
- > altre tipologie di scomparsa particolarmente preoccupanti.

Per chiarire i confini concettuali delle diverse situazioni che riguardano la scomparsa, e per facilitare l'operatore di polizia (o chi si occupa del settore) nell'espletare specifiche e più mirate attività di ricerca, si ritiene utile proporre l'elaborazione di uno schema a cura dello psicologo Sbattella (2016). La tabella che potrà essere impiegata come *linee-guida* per gli operatori delle forze dell'ordine, avvocati, criminologi e psicologi specializzati, dovrà comunque tenere conto di alcuni elementi fondamentali come l'età, il sesso, la nazionalità e possibili disturbi psichici del soggetto da rintracciare.

Tabella 1

Tipologia di scomparsa	
<i>Disperso</i>	Si indica un soggetto che risulta irreperibile e di cui si ignora la sorte. Con questo termine, nel nostro Paese ci si riferisce a quelle persone che risultano non rintracciabili a seguito di una calamità naturale o di un <i>mass disaster</i> .
<i>Disperso in guerra</i>	Termine riferito ai militari di cui non si aveva notizia né di una possibile cattura da parte del nemico né di un eventuale decesso.
<i>Scomparso</i>	Circostanza che indica la condizione di assenza inspiegabile.
<i>Latitante</i>	Lemma di senso comune generalmente impiegato per indicare un soggetto ricercato perché ha commesso un reato. Tecnicamente questo termine è utilizzato per le persone che, dopo aver fatto perdere le proprie tracce sono dichiarate irreperibili in relazione all'esecuzione di un mandato o ordine di cattura, di arresto o carcerazione. In Italia viene dichiarato latitante chi volontariamente si sottrae: > alla custodia cautelare, > agli arresti domiciliari; > al divieto di espatrio, > all'obbligo di dimora, > o a un ordine con cui si dispone la sua carcerazione (art. 296 c.p.p.).

<i>Minore sottratto</i>	Il termine sta ad indicare soggetti minori che risultano “scomparsi” nelle banche dati ufficiali ma dei quali si ritiene di conoscere la sorte. Sono vittime di reato e nello specifico di chi sottrae al genitore esercente la potestà genitoriale o al suo tutore o a chi ne abbia vigilanza e custodia. In Italia nel 2009 è stata introdotta una norma più incisiva per chi sottrae, conduce e trattiene all'estero un minore, contro la volontà del genitore (artt. 573, 574, 574- <i>bis</i> c.p.)
<i>Mancato ritorno</i>	Con questa particolare categoria di scomparsa, lo studioso già citato, vuole porre il <i>focus</i> sul concetto delle “attese infrante” di coloro i quali ritengono che il ritorno della persona attesa sia necessario e normale.
<i>Allontanamento</i>	Tale fattispecie viene frequentemente impiegata dalle Forze dell'Ordine per indicare l'assenza dalla residenza abituale di un soggetto, lasciando aperta l'ipotesi che possa trattarsi di una circostanza temporanea.
<i>Allontanamento volontario</i>	Questa locuzione suggerisce l'ipotesi volontaria e consapevole del soggetto a lasciare la propria abitazione.
<i>Fuga</i>	Questa parola descrive l'allontanamento sicuramente volontario del soggetto che cerca di scomparire rendendosi irreperibile. Questa circostanza purtroppo per molto tempo è stata sottovalutata. Nel caso ad esempio di minorenni, non sempre un'assenza inspiegabile da casa può essere subito definita come “fuga”. Il termine fuga, invero, pone l'accento sulla motivazione a sottrarsi da una determinata condizione di vincolo, sottovalutando quella che Sbatella (2016) “indica come dimensione di ricerca di altre mete”. Infatti in alcuni può accadere che le persone possono non avere intenzione di fuggire da qualcuno ma hanno solo il desiderio di andare presso qualcun altro o più semplicemente di scoprire nuovi orizzonti. Ampliare il ventaglio delle ipotesi può sicuramente portare ad una maggiore comprensione dei reali motivi che si celano dietro una scomparsa.
<i>Irreperibilità</i>	Condizione della persona che semplicemente non risulta rintracciabile.
<i>Morte presunta</i>	Secondo la normativa vigente si considera la condizione di morte presunta dopo dieci anni dal giorno in cui una persona non sia più comparsa nel luogo del suo ultimo domicilio o dall'ultima residenza e non se ne abbiano più sue notizie. Tuttavia i termini temporali sono ridotti solo in casi eccezionali, come ad esempio la scomparsa causata da eventi bellici o incidenti. I soggetti legittimati a chiedere una pronuncia da parte del Tribunale che dichiari la morte presunta sono il Pubblico Ministero e i presunti successori legittimi e coloro i quali credono di avere diritti dipendenti dalla morte dello scomparso. Dopo due anni dalla scomparsa possono chiedere una dichiarazione ufficiale di assenza e la nomina di un curatore dei beni, prima ancora di tale termine.
<i>Smarrimento</i>	Parola che indica una condizione soggettiva di una persona che ha intenzione di far rientro verso il proprio domicilio/residenza ma ha perso l'orientamento nello spazio o il ricordo di quale fosse la sua destinazione.
<i>Wandering</i>	Inglesismo che tradotto sta a significare “vagabondaggio” o “comportamento errabondo”. Parola molto utilizzata per descrivere una problematica che caratterizza alcune forme di demenza senile e nello specifico alcune persone affette da <i>Alzheimer</i> .

3. Gli scenari possibili

In generale, in relazione alle peculiarità del territorio, dell'ambiente, delle attività antropiche in ambito provinciale, nonché degli eventuali rischi insistenti sullo stesso, è opportuno tenere in considerazione che i contesti nei quali si svolgeranno le ricerche possono distinguersi in:

- > *Scenario 1*: Ambito montano o zona impervia;
- > *Scenario 2*: Ambito marittimo;
- > *Scenario 3*: Ambito fluviale o lacuale;
- > *Scenario 4*: Zona antropizzata (comprensiva delle aree demaniali marittime⁽²⁾).

Identificare lo scenario è di fondamentale importanza ai fini di una corretta pianificazione degli interventi di previsione e di gestione delle ricerche dello scomparso. La tipologia dei rischi possibili si determina dall'analisi delle caratteristiche del territorio, da quelle dell'ambiente e delle attività antropiche. A tal proposito è opportuno che il documento riguardante lo *scenario provinciale*, dettagli con apposito *Piano di ricerca* i singoli *scenari di riferimento*, secondo uno schema di massima:

- > scomparsa in montagna;
- > scomparsa in mare;
- > scomparsa in centro abitato;
- > scomparsa in località impervia o disabitata;
- > scomparsa in località lacustre o fiume⁽³⁾.

In questa fase, in relazione all'articolazione interna degli Uffici stabiliti dal Prefetto competente, le Prefetture dovranno individuare in base ai singoli scenari, le specifiche procedure operative finalizzate ad agevolare la costituzione e l'organizzazione di apposite unità di ricerca e a promuovere l'azione coordinata delle stesse da parte dei soggetti incaricati⁽⁴⁾. Invece nei casi di minori scomparsi, inclusi quelli non accompagnati o in stato di abbandono, occorrerà predisporre specifiche procedure di pianificazione delle operazioni di ricerca per agevolare la collaborazione tra Forze di polizia, enti territoriali e Autorità Giudiziaria competente.

4. I soggetti coinvolti nella ricerca

A seconda delle specifiche previsioni dei *Piani di ricerca* provinciali per i diversi scenari di riferimento, i soggetti coinvolti alla gestione dell'intervento di ricerca e soccorso sono:

- (2) https://www.comune.capannori.lu.it/fileadmin/user_upload/Documenti/protezionecivile/piano/All_25_PIANO_PROV.LE_RICERCA_PERSONE_SCOMPARSE.pdf.
- (3) https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00200_linee_guida_per_favorire_la_ricerca_di_persone_scomparse.pdf.
- (4) *Ibidem*.

- Prefettura - U.T.G.⁽⁵⁾;
- Provincia;
- Sindaco competente per territorio;
- Questura;
- Carabinieri;
- Guardia di Finanza;
- Vigili del Fuoco;
- Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico (C.N.S.A.S.);
- Sistema provinciale - comunale di Protezione civile;
- le Aziende Sanitarie Locali competenti per territorio;
- Servizio Emergenza Territoriale S.E.S.T. 118;
- Croce Rossa Italiana;
- le Associazioni di volontariato inserite negli appositi elenchi provinciali e quelle operanti anche su base regionale e/o nazionale, quali ad esempio:
 - *Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse*;
 - *Telefono Azzurro*;
 - *Alzheimer Uniti*.

5. L'attivazione del piano di ricerca: le fasi operative

Grazie all'introduzione nel nostro ordinamento della legge 203/2012 recante: “*Disposizioni per la ricerca di persone scomparse*”⁽⁶⁾ la “*scomparsa di persone*”, costituisce

- (5) Conosciute con il nome di Prefetture - organi periferici del Ministero dell'Interno e sedi di rappresentanza del Governo in ogni provincia - oggi si chiamano Prefetture - Uffici Territoriali del Governo (U.T.G.). Il titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo del capoluogo della regione esercita le funzioni di Commissario di governo ([http://www.prefettura.it/lucca/contenuti/Che_cos_e_la_prefettura_u.t.g.49089.htm#:~:text=Funzioni%20svolte%20dalla%20Prefettura%20%2D%20U.T.G;Territoriali%20del%20Governo%20\(%20U.T.G.%20\)](http://www.prefettura.it/lucca/contenuti/Che_cos_e_la_prefettura_u.t.g.49089.htm#:~:text=Funzioni%20svolte%20dalla%20Prefettura%20%2D%20U.T.G;Territoriali%20del%20Governo%20(%20U.T.G.%20))).
- (6)
 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 333 del codice di procedura penale, nonché gli obblighi previsti dalla vigente normativa, chiunque viene a conoscenza dell'allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora e, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritiene che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la vita o per l'incolumità personale della stessa, può denunciare il fatto alle forze di polizia o alla polizia locale.
 2. Quando la denuncia di cui al comma 1 è raccolta dalla polizia locale, questa la trasmette immediatamente al più prossimo tra i presidi territoriali delle forze di polizia, anche ai fini dell'avvio dell'attività di ricerca di cui al comma 4, nonché per il contestuale inserimento nel Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni.
 3. Copia della denuncia è immediatamente rilasciata ai presentatori.
 4. Fermo restando le competenze dell'autorità giudiziaria, l'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia promuove l'immediato avvio delle ricerche e ne dà contestuale comunicazione al prefetto per il tempestivo e diretto coinvolgimento del commissario straordinario per le persone scomparse nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e per le iniziative di competenza, da intraprendere anche con il concorso degli enti locali, del

oggi una fattispecie tipica. Tale norma rappresenta una guida operativa da seguire per “*chiunque venga a conoscenza dell'allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora e, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritiene che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la vita o per l'incolumità personale della stessa*”⁽⁷⁾. Attraverso questa legge gli interventi di ricerca possono avere inizio:

➤ *d'ufficio*, alla presentazione di una denuncia di scomparsa che può avvenire anche per impulso di soggetti che non sono diretti familiari;

➤ *segnalazione*, circostanza che coinvolge qualsiasi operatore di Centrale Operativa (Vigili del fuoco, 118, Forze dell'Ordine) che riceve una richiesta d'aiuto (Sbattella, 2016).

La prima grande difficoltà, che l'operatore deve affrontare quando riceve una richiesta d'aiuto, è sicuramente quella di filtrare le diverse *segnalazioni* al fine di indirizzare gli sforzi da intraprendere. L'operatore è consapevole che la ricerca è un intervento multidisciplinare e richiede, pertanto, il coinvolgimento specialistico di personale altamente qualificato, specializzato e sempre aggiornato.

Pianificare le diverse *fasi operative* nel momento immediatamente successivo alla denuncia di scomparsa, garantendo una tempestiva e puntuale attivazione delle operazioni di ricerca, vuol dire aumentare le probabilità di ritrovamento della persona in modo esponenziale⁽⁸⁾.

Nello specifico il *modello operativo* consta di *otto* fasi:

1. *Alerting System* (segnalazione della persona scomparsa);
2. Fase informativa;
3. Attivazione del Piano di ricerca (fase operativa);
4. Pianificazione dell'intervento;

Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altri enti, anche privati, attivi nel territorio. Nell'ambito delle iniziative di propria competenza il prefetto valuta, altresì, sentiti l'autorità giudiziaria e i familiari della persona scomparsa, l'eventuale coinvolgimento degli organi di informazione, comprese le strutture specializzate, televisive e radiofoniche, che hanno una consolidata esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse.

5. Qualora vengano meno le condizioni che hanno determinato la denuncia ai sensi del comma 1, il denunciante, venutone a conoscenza, ne dà immediata comunicazione alle Forze di polizia.

6. Gli adempimenti dei pubblici uffici di cui al presente articolo sono realizzati secondo le norme già vigenti in materia, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

7. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

(7) Così recita l'art. 1 della legge 203/2012.

(8) http://www.prefettura.it/vercelli/contenuti/Piano_di_ricerca_personale_scomparse-13043717.htm.

5. Pianificazione e gestione delle unità di ricerca;
6. Ritrovamento della persona scomparsa;
7. Sospensione o chiusura delle ricerche;
8. *Debriefing* (rapporto finale).

5.1 *Alerting System*

La prima fase della procedura di attivazione del piano di ricerca avviene tramite segnalazione alla Forza di Polizia da *“chiunque viene a conoscenza dell’allontanamento di una persona dalla propria abitazione o dal luogo di temporanea dimora e, per le circostanze in cui è avvenuto il fatto, ritiene che dalla scomparsa possa derivare un pericolo per la vita o per l’incolumità personale della stessa, può denunciare il fatto alle forze di polizia o alla polizia locale⁽⁹⁾”*.

Secondo quanto enunciato dalle *“Linee guida per favorire la ricerca di persone scomparse”* le procedure di allertamento cosiddette *“Alerting System, dovranno esser pianificate preventivamente e preferibilmente informatizzate per garantire la trasmissione in tempi rapidi delle informazioni verso tutti i soggetti coinvolti”*. Nello specifico tramite questa procedura, *“(...) dovranno essere diramati gli allertamenti verso gli operatori tenuti a partecipare alle attività di ricerca⁽¹⁰⁾”*.

Al riguardo, qualora la denuncia sia acquisita dagli agenti di Polizia Municipale o Provinciale, questi la trasmettono immediatamente alla Questura per il capoluogo ed al più prossimo tra i Comandi dell’Arma dei Carabinieri per il restante territorio provinciale, ai fini dell’inserimento nel sistema Informativo Ricerca Scomparsi (Ri.Sc.⁽¹¹⁾) mediante il quale *“(...) dovranno essere diramati gli allertamenti degli operatori tenuti a partecipare alle attività di ricerca⁽¹²⁾”*.

Se la segnalazione perviene al servizio di emergenza unico NUE 112, questo, acquisite le informazioni necessarie, informa le Sale Operative delle Forze di Polizia, per le procedure di competenza.

(9) Legge 14 novembre 2012, n. 203, art. 1, comma 1.

(10) https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00200_linee_guida_per_favorire_la_ricerca_di_persone_scomparse.pdf. p. 4.

(11) Il sistema informativo realizzato dal dipartimento di Pubblica Sicurezza denominato Ricerca Scomparsi (RiSc) mette a disposizione delle forze di polizia una base di dati che riguardano cadaveri non identificati e persone scomparse.

Il data base, che nasce dalla collaborazione tra il Commissario straordinario del governo per le persone scomparse e il dipartimento di Pubblica Sicurezza del ministero dell’Interno, permette di individuare nuovi metodi di approccio a questi due importanti fenomeni. Il sistema informativo Interforze del dipartimento di Pubblica Sicurezza già mette a disposizione delle forze di polizia un patrimonio informativo in continua evoluzione in grado di offrire, grazie al proprio Sistema di Indagine o tramite le cooperazioni con altre banche dati esterne, risorse e servizi a supporto dell’attività investigativa e decisionale(https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/persone_scomparse/0538_201010_18_approf_risc.html).

(12) http://www.prefettura.it/vercelli/contenuti/Piano_di_ricerca_persone_scomparse-13043717.htm, pag. 22.

5.2 L'acquisizione delle informazioni

Questa è una fase nevralgica, perché un errore potrebbe compromettere il buon esito delle operazioni successive. Per tale ragione, se ben realizzata, può portare ad evitare inutili perdite di tempo ed aumentare la probabilità di ritrovare la persona scomparsa.

A tal proposito, dalle esperienze acquisite sul campo⁽¹³⁾ e da quanto suggerito da alcuni studiosi⁽¹⁴⁾ è possibile fornire agli operatori una sintesi di alcune indicazioni fondamentali:

- il cittadino che intende sporgere una denuncia di scomparsa deve esser accolto in un ambiente confortevole ed esser messo in condizioni di sentirsi ascoltato pienamente ed empaticamente da persone che lui percepisce come professionali e competenti;

- acquisire elementi chiari e precisi al fine di attivare ricerche mirate ed immediate;

- ottenere altre informazioni che potrebbero rivelarsi utili per eventuali attivazioni così definite *secondo livello*, se le prime ricerche dovessero dare esiti negativi;

- acquisire elementi per valutare ipotesi causali tra loro divergenti e per analizzare l'attendibilità della fonte.

L'Operatore di polizia che procede alla delicata fase di ricezione della denuncia, dovrà fare in modo di acquisire il maggior numero possibile di informazioni tipo:

- la descrizione fisica della persona scomparsa;
- le sue abitudini di vita;
- il suo contesto familiare e ambientale.

Quest'ultimi dettagli saranno integrati con altri elementi utili quali, per esempio, i luoghi conosciuti e frequentati abitualmente dal soggetto.

I passaggi appena indicati sono di particolare importanza perché possono portare ad individuare due elementi importanti:

- la probabile motivazione della scomparsa;
- ricostruire la dinamica dell'evento⁽¹⁵⁾.

Per meglio semplificare quanto finora detto, si allegano due fac-simile utili per gli operatori:

(13) In riferimento all'attività di "Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse" fondata nel 2002 da i Gildo Claps, fratello di Elisa Claps, scomparsa a Potenza nel 1993, il cui corpo fu ritrovato diciassette anni dopo nel sottotetto della chiesa della Santissima Trinità, luogo dal quale si erano perse le sue tracce.

(14) Sbattella F., 2016.

(15) http://www.prefettura.it/vercelli/contenuti/Piano_di_ricerca_personale_scomparse-13043717.htm.

- All. 1 *Segnalazione di scomparsa*;
- All. 2 *Domande di approfondimento per individuare la possibile motivazione della scomparsa*⁽¹⁶⁾.

Il risultato di questa *prima fase* porterà a due situazioni distinte:

1. *Notizia qualificata*: località e tempo di scomparsa definiti. In questa circostanza saranno attivate le unità di ricerca (individuate a seconda dei vari scenari) per la realizzazione della fase operativa.

2. *Notizia non qualificata*: località non definita, tempi e modalità della scomparsa dubbi. In tal caso, la notizia sarà comunque tempestivamente trattata dalle Forze di Polizia e saranno immediatamente informate le centrali operative per gli allertamenti necessari⁽¹⁷⁾.

5.3 Attivazione del piano di ricerca (fase operativa)

Compiuta la *fase informativa*, nel caso ci si trovasse dinnanzi ad una *notizia qualificata* e quando la scomparsa sia riconducibile a soggetti maggiorenni o minorenni in pericolo di vita, dovrà essere attivato il piano di ricerca e allertate le apposite unità di ricerca.

Al riguardo, sulla base degli scenari già descritti al paragrafo 3, le aree di una presunta scomparsa possono presentarsi:

- *antropizzate*, ovverosia luoghi con presenza di insediamenti abitativi e infrastrutturali;
- *non antropizzate*, cioè territori non raggiungibili attraverso le normali vie di comunicazione.

Nella prima circostanza, “*ove sussista l’esigenza di attuare il piano di ricerca, chi ha ricevuto la notizia della scomparsa, oltre all’assolvimento delle proprie specifiche incombenze, informerà immediatamente la Prefettura, che ricevuta la notizia attiverà tempestivamente, secondo la pianificazione prestabilita, le unità di ricerca*”⁽¹⁸⁾.

Quest’ultime dovranno intervenire nel minor tempo possibile, sulla base dello specifico scenario, nel luogo previsto dalla pianificazione provinciale.

Stessa modalità avverrà nella seconda situazione: chi riceve la segnalazione informerà tempestivamente la Prefettura - U.T.G. che, avuta notizia, attiverà immediatamente il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico per i relativi soccorsi, secondo quanto sancito dall’art. 1 della Legge 21 febbraio 2001, n. 74.

(16) https://www.comune.capannori.lu.it/fileadmin/user_upload/Documenti/protezionecivile/piano/All_25_PIANO_PROVLE_RICERCA_PERSONE_SCOMPARSE.pdf.

(17) https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00200_linee_guida_per_favorire_la_ricerca_di_persone_scomparse.pdf, p. 5.

(18) *Ibidem*.

Tra le competenze in capo al CNSAS, inoltre, vi è quella di coordinare le diverse Organizzazioni/Enti e Associazioni di volontariato, ivi compresa l'individuazione del ritrovo logistico dove far confluire le forze mobilitate⁽¹⁹⁾.

Il CNSAS, in stretto collegamento con la Prefettura - U.T.G. competente, “(...) sentito il Sindaco del Comune interessato, richiederà, eventualmente, il coinvolgimento di ulteriori forze da far concorrere alle operazioni di ricerca⁽²⁰⁾”.

5.4 Pianificare l'intervento

Tenuto conto delle caratteristiche dei luoghi, delle condizioni meteo e ambientali, nonché delle risorse a disposizione il *Coordinatore operativo* delle attività di ricerca, nei limiti dei suoi compiti istituzionali provvederà a stabilire, in base allo scenario di riferimento, le priorità e le attività da intraprendere⁽²¹⁾.

La *pianificazione dell'intervento* comprenderà:

- l'individuazione e delimitazione della zona di ricerca e la ripartizione in settori corrispondenti al numero delle risorse di ricerca attivate, supportata, ove possibile, da idonea cartografia (da mettere a disposizione di tutti i partecipanti alle ricerche);

- la formazione delle squadre di ricerca in ragione delle peculiarità tecnico-operative possedute dal personale che le compone;

- l'indicazione dei canali-radio, dei collegamenti telefonici e della *mailing-list*⁽²²⁾;

- l'indicazione di ogni altro elemento utile all'esecuzione delle ricerche;

- il contatto costante con la Prefettura - U.T.G. e con il Sindaco del luogo interessato;

- l'indicazione degli avvicendamenti tra le varie forze in campo, ove le ricerche dovessero protrarsi per più giorni;

- la predisposizione, dove necessario, di idonee misure di vigilanza della circolazione stradale, al fine di facilitare lo spostamento e la mobilità dei mezzi e delle squadre di soccorso sulle vie di comunicazione interessate;

- la necessità di chiedere, eventualmente, un supporto di un aeromobile all'ente soccorritore che ne abbia disponibilità nel minor tempo possibile e/o la richiesta di impiego di unità cinofile appositamente specializzate⁽²³⁾;

(19) *Ibidem*.

(20) *Ibidem*, p. 5.

(21) https://www.comune.capannori.lu.it/fileadmin/user_upload/Documenti/protezionecivile/piano/All_25_PIANO_PROV.LE_RICERCA_PERSONE_SCOMPARSE.pdf.

(22) http://www.prefettura.it/vercelli/contenuti/Piano_di_ricerca_persone_scomparse-13043717.htm.

(23) https://www.comune.capannori.lu.it/fileadmin/user_upload/Documenti/protezionecivile/piano/All_25_PIANO_PROV.LE_RICERCA_PERSONE_SCOMPARSE.pdf.

➤ la convocazione di riunioni operative dei responsabili delle squadre di ricerca.

Il *Coordinatore operativo* inoltre, d'orchestra con la Prefettura - U.T.G., valuterà la possibilità di proporre al Prefetto il coinvolgimento degli altri soggetti interessati, tra cui le realtà associative di volontariato presenti sul territorio come:

- “*Penelope - l'Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse*⁽²⁴⁾”;
- *l'Associazione psicologi nel mondo*⁽²⁵⁾;
- *Telefono Azzurro*⁽²⁶⁾ per i minori;
- *l'Associazione Italiana Malattia Alzheimer*⁽²⁷⁾.

5.5 Gestione delle unità di ricerca

La circolare del 29 ottobre 2020 a firma del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, Silvana Riccio, offre alcune preziose indicazioni e suggerimenti in riferimento alle linee guida per la redazione dei Piani Provinciali che attengono alla ricerca delle persone scomparse⁽²⁸⁾.

Nello specifico, il documento invita all'istituzione di una “*Cabina di Regia*”, che il Prefetto o un suo delegato può convocare con urgenza. Essa consiste in una riunione tecnica che si svolge presso la “*Sala Gestione Crisi*” della Prefettura - U.T.G. con tutti gli attori deputati alle ricerche.

Sulla base dello scenario di riferimento, la “*Cabina di Regia*” potrà valutare (per esempio nel caso di scomparsa avvenuta in zone non antropizzate e particolarmente impervie) la possibilità di istituire un Posto di Comando Avanzato (P.C.A.) in prossimità del luogo in cui si è verificata la scomparsa. Al riguardo, la circolare indica le Componenti Operative che hanno la responsabilità del coordinamento tecnico delle diverse operazioni:

- Polizia di Stato o Arma dei Carabinieri (in relazione a chi ha ricevuto la denuncia) in ambito cittadino, d'intesa con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, le Direzioni Sanitarie della ASL e il Servizio di Emergenza 118;
- Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in località lacustre o fluviale, d'intesa con le Forze di polizia, le Direzioni Sanitarie della ASL e il Servizio di Emergenza 118;

(24) <https://www.penelopeitalia.org/>.

(25) <http://www.psicologinelmondo.org/>.

(26) <https://azzurro.it/>.

(27) <http://www.alzheimer-aima.it/>.

(28) <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-29-ottobre-2020-e-integrazione-6-novembre-2020-concernenti-linee-guida-redazione-dei-piani-provinciali-riguardanti-ricerca-persone-scomparse>.

➤ Gruppo Carabinieri Forestale, congiuntamente con il Corpo Nazionale del soccorso Alpino e Speleologico, in luoghi montuosi, ipogei, impervi o disabitati⁽²⁹⁾.

5.6 Ritrovamento della persona scomparsa

Nella circostanza in cui le ricerche dovessero determinare il ritrovamento della persona scomparsa, il Responsabile delle Operazioni di Soccorso (R.O.S.) verificherà lo stato di salute della stessa e, nel caso, l'opportunità di predisporre eventuali cure Contestualmente, il R.O.S. provvederà ad informare immediatamente la Forza di Polizia competente, che a sua volta informerà l'Autorità Giudiziaria, tenuto conto delle circostanze.

Nel caso, invece, in cui si dovesse ritrovare la persona scomparsa deceduta, il R.O.S. provvederà immediatamente ad informare la Forza di Polizia competente e quest'ultima comunicherà la notizia all'Autorità Giudiziaria.

5.7 Sospensione o chiusura delle ricerche

Sulla base dei risultati raggiunti possono realizzarsi due circostanze differenti: la *sospensione temporanea* o la *chiusura* delle ricerche. In entrambi i casi verrà concordata nell'ambito della “Cabina di Regia”.

La *sospensione temporanea* del Piano di ricerca verrà decisa dalla “Cabina di Regia”.

Tale misura sarà disposta in tutti quei casi in cui possa esser messa a rischio l'incolumità degli operatori, come ad esempio:

- condizioni meteo avverse;
- scarsa visibilità in ambiente impervio,
- scenari in evoluzioni (frane, crolli, alluvioni⁽³⁰⁾).

Terminate le condizioni che hanno provocato la *sospensione* riprenderanno le ricerche.

Ci si troverà invece nella circostanza di *chiusura* definitiva delle ricerche nel caso di:

- rintraccio della persona;
- rinvenimento del cadavere identificato;
- acquisizione di elementi sufficienti per individuare la cosciente volontà del soggetto scomparso di rimanere nella condizione di irreperibilità;

(29) https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-11/linee_guida_circolare_6745_prot.pdf.

(30) http://www.prefettura.it/roma/download.php?f=Spages&s=download.php&id_sito=1199&file=L0ZjTEV7TL0FsbGVnYXRpUGFnLzExOTkvUGlhbW9fcHJvdmluY2lhbGVfLV9WSV9FZGl6aW9uZV9vdHRvYnJlXzIwMTgucGRm&&coming=Y29udGVudXRpL1BlcnNvbWVfc2NvbXBhcnNILTEyNTgxLmh0bQ==&accessibile=1.

➤ raccolta di elementi verificabili che impediscano oggettivamente il ritrovamento dello scomparso⁽³¹⁾.

In ogni caso, la Forza di Polizia, che per prima ha recepito la denuncia di scomparsa, avrà cura di comunicare immediatamente l'avvenuto ritrovamento segnalandolo in Prefettura - U.T.G. Inoltre sia la *sospensione* che la *chiusura* "(...) potrà essere disposta dall'Autorità Giudiziaria competente a procedere nelle ipotesi di reato".

5.8 Debriefing (rapporto finale)

Al momento della chiusura delle operazioni di ricerca, qualunque sia l'esito delle stesse, e nel caso in cui non siano stati accertati reati, il Coordinatore operativo delle attività di ricerca procederà, con il concorso di tutti i soggetti coinvolti attivamente nelle varie fasi della ricerca, ad una riunione di *debriefing*. Ovvero: una valutazione finale per discutere ed individuare eventuali errori operativi e/o problematiche emerse nello svolgimento delle ricerche da tenersi presso la Prefettura - U.T.G.⁽³²⁾. Ciò che emergerà dal *debriefing* darà atto ad una relazione finale sintetica, che conterrà nello specifico eventuali indicazioni migliorative delle procedure operative⁽³³⁾.

In caso di mancato ritrovamento, la Forza di Polizia provvederà ad inserire i dati relativi al soggetto scomparso nel R.i.Sc.

6. I rapporti con i mezzi di informazione

La problematica delle *persone scomparse* costituisce un fenomeno sociale allarmante e, in alcuni casi, quando la pressione mediatica sui familiari è forte (fermo restando il doveroso segreto d'ufficio investigativo ai sensi dell'art. 329 c.p.p. nel caso di scomparsa a causa di un reato) la Prefettura - U.T.G., secondo quanto sancito dall'art. 1, comma 4, della legge 203/2012, nell'ambito delle iniziative di propria competenza "*valuta, altresì, sentiti l'Autorità Giudiziaria e i familiari della persona scomparsa, l'eventuale coinvolgimento degli organi di informazione, comprese le strutture specializzate, televisive e radiofoniche, che hanno una consolidata, esperienza nella ricerca di informazioni sulle persone scomparse*"⁽³⁴⁾".

In tal caso il potrà esser valutata la possibilità di nominare un referente in rappresentanza della Prefettura - U.T.G.

(31) *Ibidem*.

(32) https://www.comune.capannori.lu.it/fileadmin/user_upload/Documenti/protezionecivile/piano/All_25_PIANO_PROVILE_RICERCA_PERSONE_SCOMPARSE.pdf.

(33) https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00200_lince_guida_per_favorire_la_ricerca_di_persone_scomparse.pdf.

(34) Legge 203/2012.

Mentre, per le Forze di Polizia, valgono le disposizioni vigenti dei rispettivi Organi di vertice e quelle impartite dal Capo della Polizia quale Direttore Generale della Pubblica Sicurezza⁽³⁵⁾.

7. Schede di intervento secondo la circolare del 29 ottobre 2020 concernenti le linee guida per la redazione dei piani provinciali riguardanti la ricerca delle persone scomparse

La circolare del 29 ottobre 2020 del Commissario Straordinario del Governo per le Persone Scomparse, concernenti le *linee guida* per la redazione dei piani provinciali, ha suggerito, al fine di migliorare le attività volte a favorire l'azione di coordinamento delle ricerche, alcune schede utili, che vengono riportate di seguito:

(35) <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-29-ottobre-2020-e-integrazione-6-novembre-2020-concernenti-linee-guida-redazione-dei-piani-provinciali-riguardanti-ricerca-persone-scomparse>



IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
DEL GOVERNO PER LE PERSONE SCOMPARSE

Allegato n. 1

Scheda N..... di Debriefing Giornaliero

Data _____ / _____ / _____

Operazioni di ricerca

Orario inizio: _____ : _____ Orario termine/sospensione: _____ : _____

DATI ANAGRAFICI DELLA PERSONA			
Nome			
Cognome			
Età			
Luogo di nascita		Prov.	
Nazionalità			

<i>Responsabile e/o Direttore Tecnico delle operazioni⁽¹⁾ di ricerca</i>	
Nome	
Cognome	
Qualifica	

DESCRIZIONE AREA GEOGRAFICA D'INTERVENTO		
Località/Area perlustrata		
Coordinate GPS (campo base operativo ⁽²⁾)	Lat:	Long:
Superficie coperta dalle ricerche (nella giornata)	Km ²	
<i>Mappa geo-referenziata (da allegare come parte integrante della scheda)⁽³⁾</i>		
<i>Antropizzata</i>		
Insedimento Abitativo		Insedimento Produttivo
<i>Non Antropizzata</i>		
Area Montana		Area Collinare
Area Boschiva		Area Lacustre

UNITÀ DI RICERCA ⁽¹⁾			
Polizia di Stato		Nr.:	
Polizia di Stato - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
Arma dei Carabinieri		Nr.:	
Arma dei Carabinieri - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
Guardia di Finanza		Nr.:	
Guardia di Finanza - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
Vigili del Fuoco		Nr.:	
Vigili del Fuoco - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
CdP - Guardia Costiera		Nr.:	
CdP - Guardia Costiera - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
Reparto di Forza Armata ⁽²⁾		Nr.:	
Reparto di Forza Armata - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
Polizia Locale		Nr.:	
Polizia Locale - Unità Speciali	(... indicare la specialità...)	Nr.:	
Polizia Provinciale		Nr.:	
CNSAS		Nr.:	
Protezione Civile		Nr.:	
Croce Rossa Italiana		Nr.:	
Associazioni di Volontariato/Volontari		Nr.:	
TOTALE			

RISORSE LOGISTICHE E TECNOLOGICHE IMPIEGATE ⁽³⁾					
Droni (APR/SAPR)	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
di cui Droni (dotati di termocamera)	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
di cui Droni (dotati di georadar)	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
Georadar di superficie	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
Elicotteri	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
di cui Elicotteri (dotati di termocamera)	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
di cui Elicotteri (dotati di georadar)	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
Unità navali/natanti	Nr.:	Esito positivo		Esito negativo	
Unità terrestri speciali (<i>descrizione</i>):	Nr.:	Esito positivo			
NOTE EVENTUALI					
(Text Area ... nelle note vanno sinteticamente riportate le risultanze operative delle attività di ricerca nella giornata, segnalando le eventuali criticità riscontrate e, qualora elaborati, gli eventuali suggerimenti per il miglioramento del protocollo operativo).					

Firma

*(del Responsabile/Direttore Tecnico delle operazioni di ricerca)***VISTO:***il Prefetto/ o un suo delegato*

(1) Dati e qualifica del responsabile delle operazioni di ricerca.

(2) ... o posto di comando avanzato.

(3) Al termine o sospensione temporanea delle operazioni di ricerca, nella compilazione della scheda di debriefing giornaliero è necessario inserire, come parte integrante, una mappa geo-referenziata riportante tutti i luoghi perlustrati e/o ispezionati.

(4) Personale impiegato nella località/zona, nella giornata.

(5) Per quanto riguarda le unità speciali dei vari corpi delle FFPP e FFAA, indicare il tipo di specialità (sommozzatori, elicotteristi, piloti di droni, etc.).

(6) Al riguardo, in relazione all'attivazione di Reparti dell'Esercito Italiano, si rinvia a quanto disposto dalla Direttiva del Ministero della Difesa nr.3005, in combinato disposto con la L.225/92 così come vigente, il DLgs. 2 gennaio 2018 nr.1, e il DLgs. del 15 marzo 2010 nr. 66. (Circolare https://comform.unito.it/clearning/pluginfile.php/15053/course/section/292/2.%20Dir-3005_1%20concorsi%20militari%20in%20tempo%20di%20pace-2019.pdf).

(7) ... nella località/zona, nella giornata.



IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
DEL GOVERNO PER LE PERSONE SCOMPARSE

Allegato n. 2

Fac – simile di Check List dei luoghi frequentati o di avvistamento

<i>Bar/Caffè frequentati</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Pub/Locali/Discoteche</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Ristoranti</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Banche</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Supermercati</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Stazioni di servizio carburante</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Cinema/Teatri</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Hotel</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Ospedali/Strutture Sanitarie</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Tabaccai</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Farmacie</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Fermate di Autobus/Metro/Treno</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Chiese/Luoghi Sacri</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Palestre/Centri Sportivi</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Edicole</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Negozi</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Musei/Luoghi Culturali</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Scuole</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Mercati</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Centri Estetici (Barbieri, Parrucchieri, etc.)</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Lavanderie</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Dopolavoro</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Ritrovamenti di mezzi di trasporto e/o oggetti personali dello scomparso</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Eventuali luoghi di avvistamento</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Eventuali luoghi di incontri con persone entrate di recente e con più frequenza in contatto, a vario titolo, con lo scomparso</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Bar/Caffè frequentati</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Pub/Locali/Discoteche</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Ristoranti</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Banche</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Supermercati</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Stazioni di servizio carburante</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Banche</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Cinema/Teatri</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Hotel</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Ospedali/Strutture Sanitarie</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Tabaccai</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Farmacie</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Fermate di Autobus/Metro/Treno</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Chiese/Luoghi Sacri</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Palestre/Centri Sportivi</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Edicole</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Negozi</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Musei/Luoghi Culturali</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Scuole</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Mercati</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Centri Estetici (Barbieri, Parrucchieri, etc.)</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Lavanderie</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Dopolavoro</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Altro (specificare)</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Altro (specificare)</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Altro (specificare)</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

<i>Altro (specificare)</i>	
Indirizzo esatto	
...	
...	

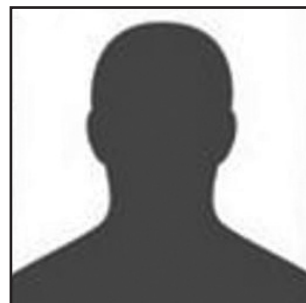
**Allegato n. 3**

(carta intestata dell'Ufficio di Polizia che riceve la denuncia)

☐ notizia qualificata☐ notizia qualificata**(A) SEGNALAZIONE SCOMPARSA***Identificazione segnalante*

dati anagrafici e riferimenti telefonici	
eventuale rapporto con la persona scomparsa	

Identificazione della persona scomparsa
Foto recente dello scomparso



dati anagrafici e stato civile	
nazionalità	
in caso di nazionalità straniera, se conosce a lingua italiana quale lingua quale lingua parla	
descrizione sommaria dello scomparso (<i>altezza, peso, colore dei capelli, colore degli occhi, tatuaggi, segni particolari</i>)	
come era vestito (<i>foggia, colore e tipologia di tessuto</i>)	
effetti personali (<i>documenti di identità, tessera sanitaria, altro, utenza telefonica, cellulare e se disponibile al momento della scomparsa</i>)	
titolo di studio	
professione (<i>studente, impiegato, libero professionista, imprenditore o altro</i>)	
luogo di lavoro	

INSERTO

condizioni psichiche <i>(se soffre di autismo, morbo di alzheimer o altro)</i>	
eventuali problemi psichiatrici	
terapia particolari	
può essere pericoloso	
condizione recente dell'umore	
problematiche familiari	
situazione economica	
eventuali problemi giudiziari	
uso di internet/social network	
conto corrente bancario	
carte di credito	
amicizie e/o frequentazione associazioni o altro	
persone conosciute recentemente	
(B) MODALITÀ DELLA SCOMPARSA	
da quanto tempo si è allontanato o non è stato più visto	
generalità di chi presumibilmente era con lui/lei	
eventuali litigi in famiglia/lavoro/scuola	
eventuali propositi di suicidio	
eventuali comunicazioni scritte	
modalità di allontanamento <i>(a piedi o con qualche mezzo di trasporto/altro)</i>	
descrizione del mezzo <i>(tipo, targa, colore)</i>	
frequentazione abituale luoghi particolari <i>(bar, ristoranti, altri luoghi, tragitti abituali)</i>	
eventuali precedenti scomparse	
(C) CONDIZIONI DI RISCHIO ED OPERATIVITÀ	
condizioni del tempo al momento della scomparsa	
ipotesi di direzione <i>(indicare l'orario)</i>	☐ zona montana o impervia ☐ zona marina ☐ zona lacuale o fluviale ☐ zona antropizzata
eventuale paura di animali <i>(cani, gatti,...)</i>	

Allegato n. 4

DOMANDE DI APPROFONDIMENTO PER INDIVIDUARE LA MOTIVAZIONE DELLA SCOMPARSA

1. La persona è vulnerabile a causa di età/infermità o di qualsiasi altro fattore simile?
2. La persona ha problemi di salute o mentali?

In caso affermativo:

- Nel passato si era verificato qualche evento che il malato abbia vissuto come stressante?
- Esistevano nell'ambiente stimoli eccessivi, rumori disturbanti, scene televisive troppo veloci o terrificanti?
- Quali sono le ultime parole dette dal malato?
- Aveva mangiato e bevuto da poco?
- Come era vestito?
- Aveva denaro con sé?
- Vi sono nei dintorni luoghi e lui/lei conosciuti nei quali cercarlo? Dove è la casa della sua infanzia o giovinezza?
- Se si era perso precedentemente, dove era stato ritrovato?
- Le condizioni psicofisiche del malato gli consentono di camminare a lungo?
- Il malato presenta difficoltà di vista e di udito?
- È in grado di usare mezzi di trasporto?
- È in grado di guidare la macchina?
- Le circostanze della scomparsa denotano un comportamento inusuale?
- Potrebbe essere la persona vittima di un crimine o sequestro?
- Ci sono motivi per ritenere che la persona si potrebbe essere suicidata?
- La persona si potrebbe essere allontanata volontariamente?
- Sono stati colti segnali che lasciassero presagire un imminente allontanamento?
- C'è una persona da cui potrebbe andare, o un negozio preferito, una linea di autobus che usa abitualmente o altre circostanze del genere?
- Recentemente ha avuto contrasti o diverbi con familiari/conviventi/sconosciuti?
- Ci sono conflitti familiari o storie di abusi?
- È vittima colpevole di abusi familiari?
- In caso di minore, trattasi di soggetto a rischio per situazione ambientale/familiare?
- In precedenza è già scomparso o è stato esposto a violenze?
- Può la persona non avere la capacità di interagire con gli altri in sicurezza o di un ambiente sconosciuto?
- Ha necessità di medicine che al momento non ha a disposizione?
- Chi è il medico di famiglia?
- È oggetto di mobbing o molestie, ad esempio, razziali, sessuali, omofoniche o ha problemi di integrazione nella comunità locale o problemi di natura culturale?
- È stato coinvolto, prima della scomparsa, in violenze, o incidenti di tipo razzista?
- Esistono elementi da far ritenere che abbia aderito a sette pseudo religiose, sciamaniche, o altre analoghe o che comunque ne sia in contatto?
- Ha problemi a scuola, o finanziari o di lavoro?
- È alcolista o tossicodipendente?
- Altri fattori che il Pubblico Ufficiale ritiene rilevanti.

8. L'Autopsia Psicologica: questa sconosciuta

L'Autopsia psicologica è uno strumento clinico/investigativo che contribuisce a chiarire le dinamiche relative ad un caso di scomparsa, o in che modo è avvenuta la morte nei casi di suicidio, omicidio o morte accidentale, focalizzandosi sugli aspetti psicologici dell'evento (L. N. Eliopoulos, 2008) e deve il suo nome allo psicologo statunitense Edwin S. Shneidman, il quale si dedicò allo studio del suicidio e della Tanatologia. Questi, insieme al collega Norman Farberow, fu chiamato nel 1958 da Theodore Curphy, direttore dell'Istituto di Medicina Legale della Contea di Los Angeles, per ricercare la natura dei molteplici suicidi che si stavano verificando in quegli anni, fornendo così uno dei primi approcci multidisciplinari al problema.

La definizione più esaustiva di tale strumento, è rinvenibile in un articolo pubblicato dallo stesso Shneidman, nel 1961, il quale la definì come una *“ricostruzione retroattiva della vita di una persona, capace di individuare aspetti che ne rivelino le intenzioni rispetto alla propria morte, fornire indizi sul tipo di decesso, sul livello (se vi è stato) di partecipazione alle dinamiche del decesso e spiegare i motivi per cui la morte è avvenuta in un dato momento”*.

L'Autopsia psicologica, dunque, è un esame *post mortem* che non necessita né di una scena del crimine, né necessariamente della presenza del corpo della vittima, né di una serialità dell'evento, anzi resta l'unico ed indispensabile strumento da utilizzare proprio nei casi in cui non si hanno le condizioni appena dette. L'obiettivo principale è quello di raccogliere i dati riguardanti la vittima o lo scomparso al fine di elaborare un profilo psicologico della/o stessa/o. E, attraverso una ricerca discriminativa di dati ricavati dalla storia clinica, dalle relazioni sociali ed affettive, dai rapporti di lavoro e da tutta una serie di altre fonti (scritti, diari, messaggi, e-mail, ecc.), si può giungere a stabilire una valida ipotesi probabilistica in relazione a un determinato evento traumatico, sia esso ascrivibile ad un omicidio, un suicidio, un incidente o una scomparsa (volontaria e non).

Al riguardo, per un ulteriore approfondimento si rimanda alla lettura dell'articolo sul tema già pubblicato sul tema, nella sezione *Dottrina* del numero 4 del 2022 della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri.

9. La parola ai familiari delle persone scomparse

In questo capitolo è stata data la parola ai familiari delle persone scomparse, i quali hanno acconsentito a rispondere ad una serie di domande relative alla loro esperienza vissuta durante l'assenza del proprio caro.

Sono stati selezionati i familiari che hanno vissuto scomparse che li hanno messi di fronte a diversi esiti: omicidio, suicidio, incidente.

Agli stessi è stato prima illustrato lo strumento dell'Autopsia psicologica (cos'è, qual è il fine, come si utilizza) e poi sono state sottoposte loro le seguenti domande:

a. In relazione alla fase investigativa:

- > Quali sono state le difficoltà anche di natura istituzionale che ha riscontrato subito dopo l'evento?
- > Quale tipo di rapporto ha avuto con le Autorità?
- > Come ricorda la sua esperienza?
- > Alla luce della sua esperienza, ritiene che l'Autopsia Psicologica abbia importanti potenzialità investigative?
- > È stata utilizzata nel suo caso?
- > Quali pensa siano le difficoltà per un suo utilizzo nel nostro Paese?
- > Quali professionisti dovrebbero lavorarci?
- > Alla luce della sua esperienza, quali pensa siano le aree della vita dello scomparso che andrebbero maggiormente indagate per far luce sulla natura dell'evento?

b. Sommarie Informazioni Testimoniali (SIT):

- > Oggi può dire di aver messo in atto meccanismi di difesa nell'immediatezza dell'evento (quali, ad esempio, negazione, proiezione, razionalizzazione)?
- > Quali sono i sentimenti e le emozioni che ha provato nell'immediatezza dell'evento e la loro evoluzione e/o trasformazione nei mesi successivi?
- > Ritiene che eventuali sensi di colpa o sentimenti di angoscia o di vergogna possano aver condizionato, all'epoca dei fatti, le sue deposizioni?
- > Si è sentito a suo agio e libero di poter esprimere qualsiasi accadimento e/o emozione, senza reticenze, nel momento in cui è stato sentito?
- > Da chi è stato sentito?
- > Quale pensa sia il momento giusto per poter sentire i familiari/amici dello scomparso, considerando la necessità di non perdere la nitidezza dei ricordi, ma considerando anche eventuali dinamiche psicologiche, sentimenti ed emozioni che possono entrare in gioco?
- > Suggerisce qualche domanda che ritiene indispensabile da sottoporre ai familiari/amici coinvolti in un caso di scomparsa?

MARIA RAGUSA

Maria Ragusa è la cugina di Roberta Ragusa, la giovane donna che nella notte tra il 13 e il 14 gennaio del 2012 è scomparsa nel nulla da Gello, una frazione di San Giuliano Terme, nella provincia di Pisa; da quel momento in poi di Roberta si sono perse completamente le tracce. La Giustizia ha stabilito che ad ucciderla, e a far sparire il suo corpo, è stato il marito Antonio Logli in seguito ad una violenta lite. Tuttavia, l'uomo ha sempre affermato la sua innocenza e la tesi in sua difesa è che la moglie si sia allontanata volontariamente in quanto stanca della routine familiare nella quale non si sentiva amata; per tale motivazione avrebbe abbandonato tutto e tutti per cambiare vita.

In relazione alla fase investigativa è stato chiesto a Maria Ragusa se e quali siano state le difficoltà che ha riscontrato successivamente alla scomparsa della cugina e che tipo di esperienza e rapporto abbia avuto con le Autorità competenti. La donna ha raccontato di come gli inquirenti non abbiano quasi mai comunicato le novità riguardo il caso direttamente ai familiari e che questi ultimi le ricevessero principalmente attraverso giornali e programmi televisivi. Inoltre, aggiunge che sembravano essere molto diffidenti nei confronti dei familiari stessi, seppure gli spunti investigativi venissero forniti proprio da questi ultimi: in particolare, racconta che l'allora viceprocuratore chiese loro di formulare una serie di tracce affinché potesse riceverli, cosa che poi non accadde.

Alla luce della sua esperienza, secondo Maria l'autopsia psicologica può essere un mezzo *decisivo* e può avere importanti potenzialità investigative; tuttavia, per quanto riguarda il caso di scomparsa di sua cugina, tale strumento non è stato utilizzato e, anzi, le indagini si sono *indirizzate* verso quanto diceva in particolare il marito. Inoltre, ritiene che le maggiori difficoltà nell'utilizzo di tale strumento nel nostro Paese possano essere *la mancanza di dialogo e forse anche di considerazione dei familiari da parte delle Autorità competenti*.

Infine, le è stato chiesto di dirci, alla luce della sua esperienza, quali pensa siano le aree della vita dello scomparso che andrebbero maggiormente indagate al fine di comprendere al meglio un evento di questo tipo e la stessa ha risposto che dovrebbero essere analizzate *“quelle più intime, quelle di cui si fa fatica a parlare, quelle che si custodiscono per pudore e, direi, anche quasi per vergogna [...] quelle che vengono viste come un fallimento di vita e quindi non dette volentieri”*.

Maria racconta inoltre di come, nell'immediatezza dell'evento, abbia provato incredulità, ma anche speranza e ottimismo nei confronti di un'eventuale risoluzione immediata della vicenda: tutta la famiglia, infatti, inizialmente aveva creduto all'ipotesi (già insinuata dal Logli nella *denuncia di scomparsa*), allora considerata, di un incidente domestico con relativa perdita di memoria. Tuttavia, tale ottimismo col tempo andò sempre più a deteriorarsi, soprattutto una volta realizzato che probabilmente a Roberta era accaduto qualcosa di grave ed irreparabile; questa ipotesi ha iniziato a farsi strada quando *"il castello di bugie messo in atto dal marito di mia cugina, unico indagato, andava a sgretolarsi"*. Inizialmente, Maria ritiene di aver messo in atto il meccanismo di difesa della negazione; a tal proposito dichiara: *"stentavo a credere che, nel caso in questione, il marito di mia cugina, da me conosciuto e frequentato un poco quando eravamo ragazzi, apprezzato e stimato da tutta la famiglia, potesse aver avuto una doppia vita: aveva un'amante da più di sette anni all'epoca della scomparsa di mia cugina"*.

Gli inquirenti, durante le indagini, hanno ascoltato in primo luogo i parenti di Roberta Ragusa che vivevano a Pisa e a Lucca; solo successivamente, dopo due anni dalla scomparsa, la sig.ra Ragusa è stata ricevuta, insieme al resto della famiglia. Alla luce di ciò, la donna ritiene che ai fini delle ricerche sia fondamentale ascoltare amici/familiari della persona scomparsa il prima possibile, affinché non si perda la nitidezza dei ricordi: *"non si deve dare la possibilità di trincerarsi dietro ai vari "non ricordo" di chiunque"*. Infine, sarebbe opportuno che coloro i quali si adoperano per la ricerca della verità abbiano adeguate competenze psicologiche, data la delicatezza situazionale.

Attualmente, il rimpianto dei familiari di Roberta è quello di non essere stati *depositari delle sue confidenze che, forse, le avrebbero salvato la vita*, in quanto sarebbero state utili ai fini del procedimento.

VINCENZO CHINDAMO

Vincenzo Chindamo è il fratello di Maria Chindamo, l'imprenditrice calabrese rapita la mattina del 6 maggio del 2016 davanti all'ingresso della sua azienda agricola in contrada Carini, in Località Montalto. L'automobile della donna venne ritrovata davanti al cancello della proprietà con il motore ancora acceso. Gli investigatori rinvennero tracce di sangue e capelli, sia su un muretto, che sul mezzo di trasporto. Il corpo della donna non è mai stato ritrovato.

Vincenzo descrive l'esperienza delle indagini come *un mostro grande da affrontare* e ci racconta del rapporto avuto con le autorità come *sommariamente buono*, ma non sono comunque mancate difficoltà; infatti, inizialmente, *si sono sentiti molto disorientati nel cercare di capire quali persone e quali strade era giusto seguire per arrivare alla risoluzione del caso*. Alla luce di tale esperienza, dunque, Vincenzo ritiene che uno strumento come l'Autopsia psicologica, che nel caso di Maria non è stato utilizzato, possa essere convincente, anche se ammette di *non avere le giuste competenze giuridiche specifiche per poterne avere la certezza*; tuttavia, *non sa se un simile strumento possa essere accettato dalla giustizia italiana*. Certo è che, secondo l'uomo, data l'enorme raccolta di dati personali che verrebbero utilizzati ai fini dell'indagine, sarebbe opportuno che lo strumento venga gestito da *operatori competenti* come, ad esempio, persone nell'*area della psicologia giuridica*.

Vincenzo, in seguito, parla di come si sia sentito nell'immediatezza dell'evento, raccontando quali siano stati i suoi sentimenti e le sue emozioni e di come si siano anche evolute nel tempo: afferma di aver provato *rabbia, tensione, senso di smarrimento e non sapere cosa fare*. Inoltre, aggiunge che questi sentimenti non lo hanno mai abbandonato; tuttavia, con il tempo, *è nata e maturata la volontà di reagire che più passa il tempo e più aumenta d'intensità*. Non ha provato in prima persona sensi di colpa o sentimenti di angoscia o vergogna, ma pensa che all'epoca dei fatti tali sentimenti abbiano condizionato alcune dichiarazioni di parenti e amici che ruotavano intorno a Maria.

Vincenzo, comunque, sostiene di essersi sentito libero di esprimersi quando è stato sentito dai Carabinieri e dalla Procura, anche se *tante riflessioni e tanti fatti accaduti utili alle indagini non sempre mi sono venuti in mente da subito nell'immediatezza e per tale motivo sono tornato più volte dai carabinieri*.

Ad ogni modo è importante, secondo l'uomo, che gli operatori abbiano anche delle competenze psicologiche per poter gestire in maniera più efficiente situazioni del genere e, per non perdere la nitidezza dei ricordi nel tempo, considerando le eventuali emozioni e dinamiche psicologiche che entrano in gioco, dovrebbero essere ascoltati più e più volte i familiari e gli amici perché *ogni volta è un'opportunità per tirar fuori un ricordo utile*.

Dall'indagine condotta, emerge non solo l'importanza che questo strumento potrebbe avere nei casi di scomparsa, ma anche l'utilizzazione estremamente parsimoniosa che ancora trova nel nostro Paese, sia nell'ambito delle cosiddette morti *equivoco* e *sospette*, sia con riguardo alla scomparsa.

Le persone intervistate, infatti, evidenziano in vario modo che tale approccio investigativo non è stato utilizzato e che, quindi, talvolta hanno avuto difficoltà a far comprendere il reale profilo personologico della persona scomparsa che, a loro avviso, può e deve rappresentare il punto di partenza al fine di decodificare in modo autentico e reale le ragioni di questo evento, in modo da poter validamente orientare le ricerche.

Gli stessi, tra l'altro, lamentano la scarsa collaborazione con le forze dell'ordine finalizzata all'acquisizione di tutta una serie di dati e di elementi che risultano indispensabili, anche per i consulenti di parte eventualmente nominati, al fine di poter addivenire ad una completa e valida ricostruzione personologica.

In ragione di ciò l'auspicio è che tale strumento sia sempre più utilizzato dalle autorità a cui il nostro ordinamento riconosce il ruolo di *dominus* delle indagini preliminari, sensibilizzando e formando profili specializzati affinché, a partire dall'immediatezza dell'evento, ricerchino e raccolgano in modo tempestivo anche le cosiddette *tracce psicologiche* (tra cui scritti, messaggi, appunti, diari, agende, esplorazione del mondo social, ecc.), poiché lo strumento dell'autopsia psicologica potrebbero consentire, quando utilizzato da operatori specializzati - unitamente alle altre evidenze investigative - di aumentare le possibilità di ritrovamento in vita di una persona scomparsa, o comunque, nei casi in cui la stessa si protragga nel tempo, di individuare con qualificata probabilità le cause e le ragioni che l'hanno determinata.

10. Come aiutare i sopravvissuti: l'autopsia psicologica come strumento d'aiuto nell'elaborazione della perdita

Nonostante la moltitudine di *survivors* ad una scomparsa, poco si sa ancora del dramma che questo esercito di sopravvissuti vive e di come lo gestisce. A seguito di una prima indagine condotta tra i familiari delle persone scomparse, emerge che solo pochi di loro cerchino effettivamente un aiuto, questo perché - molti dicono - sembrano non avere bisogno di sostegno oltre a quello della famiglia e degli amici; alcuni, invece, mettono da subito in atto processi di negazione così da non soffrire; altri cercano ad ogni modo di “non uscire allo scoperto” e di restare nel silenzio per la vergogna che si prova, evitando così giudizi, colpe e stigmatizzazioni; altri ancora, infine, sembrano vivere l'esperienza che l'essere aiutati possa significare mostrarsi deboli ed insicuri. Pertanto, per le diverse ragioni appena elencate, spesso “ristagnano” in un vicolo buio, senza cure e senza possibilità d'uscita. Molti sono i fattori che incidono sull'elaborazione del dolore e della perdita dei sopravvissuti: la personalità del soggetto, la religione d'appartenenza, le sue credenze e i suoi valori, la relazione che questi aveva con il soggetto scomparso, le modalità della scomparsa, le esperienze di altre eventuali perdite nel passato.

Sarebbe opportuno, da subito, affrontare il periodo dell'assenza agevolando la partecipazione dei sopravvissuti a gruppi omogenei, a programmi psico-educazionali e ad attività che coinvolgono famiglie e servizi sociali e di volontariato. La psicoterapia individuale rimane comunque un'opzione importante, perché permette al soggetto di poter parlare apertamente della sua sofferenza e poter analizzare tutti quei sentimenti e quelle emozioni che entrano in gioco, quali colpa, vergogna, rabbia, impotenza, delusione.

L'autopsia psicologica intanto, se da un lato, seguendo adeguatamente le linee guida del protocollo, permette di ricavare dati importanti di ricerca sulla persona scomparsa, dall'altro, quando utilizzata da professionisti esperti (psicologi), può anche fornire un utile sostegno ai sopravvissuti aiutandoli a significare e ad elaborare l'assenza della persona cara. Come infatti ci insegna Shneidman (2004), “nell'autopsia psicologica, i guanti vengono tolti”, pertanto la vita dello scomparso viene messa a nudo e *costringe* - nei modi e nei tempi opportuni, in modo da *maneggiare* con cura la sofferenza ed il dolore di questi soggetti - ad attraversare ogni ambito di quella esistenza umana che al momento non risponde a nessun appello, facendo in modo che venga messa da parte anche la comprensibile reazione, che spesso si rileva, secondo la quale *dello scomparso non si dice nulla se non tutto quello che di buono e di bello avesse*.

È utile ricordare che nell'ambito dell'autopsia psicologica, ma anche in qualsiasi altro intervento, è importante servirsi di domande che non siano ripetitive, inutili, di squalifica, suggestionanti, e di ascolto empatico; nel mentre è necessario offrire comprensione, vicinanza e solidarietà. Così facendo, cercando anche di trovare risposte ai molteplici interrogativi che attanagliano i sopravvissuti, si può dare una spinta significativa all'avvio del processo di elaborazione dell'assenza. Tuttavia, la prima obiezione dei *survivors* potrà essere - come abbiamo diverse volte constatato - che colui che offre aiuto non può comprendere la loro condizione in quanto non ha vissuto il loro dramma. Anche per questo l'Associazione Penelope - che conta nelle sue fila innumerevoli soldati sopravvissuti alla scomparsa, che hanno vissuto, e talvolta superato, il loro dramma acquisendo, sul campo e nel tempo, vere abilità nel dare aiuto - risulta essere di valido supporto in queste terribili situazioni.

La scomparsa di una persona cara rappresenta sempre un evento doloroso e quanto più è impreveduta ed inaspettata, tanto più la vicenda diventa difficile e traumatica: vengono d'improvviso sconvolte vite personali, infranti equilibri familiari ed annullati progetti. Tanto è che quando la scomparsa perdura nel tempo, si parla già di lutto, facendo riferimento a una gamma molto ampia di processi psicofisici che si attivano, consci ed inconsci, scatenati dall'assenza del proprio caro. Più precisamente, si parla di lutto sospeso, congelato.

Come afferma l'avvocato Nicodemo Gentile: *"il lutto è senza fine per chi non ha un corpo a cui dare l'estremo saluto"* e per tale ragione, la mobilitazione della collettività verso la ricerca di questi corpi erranti, che non conoscono riposo, è doverosa e l'indifferenza nei confronti di tutto questo è impietosa.

Raccontare le storie degli scomparsi e stringerci attorno ai loro familiari è un piccolo-grande contributo da apportare a questa causa, nella speranza che, un giorno, anche il più vile degli uomini, pur strappando un'anima alla vita, non la privi mai più di una degna sepoltura.

CRISTINA

Cristina Golinucci scompare il 1° settembre del 1992 a Cesena. La ragazza ha vent'anni, una forte fede cattolica e insegna catechismo. Quel giorno, dopo pranzo, sale al Convento dei Cappuccini di Cesena per parlare con Padre Lino Ruscelli, un frate e suo referente. Arrivata a destinazione, parcheggia la sua auto, una vecchia fiat 500 azzurra, e da quel momento di Cristina non si sa più niente. La sera, i genitori sono già in allarme, in quanto la giovane era sempre puntuale e, in caso di ritardo, aveva la buona abitudine di avvertire.

Al telefono, Padre Lino racconta che l'appuntamento con Cristina era alle 14:30, ma, non avendola vista arrivare, dopo mezz'ora si era ritenuto libero dall'impegno. Il giorno dopo, però, la Fiat 500 viene ritrovata nel parcheggio del convento. La ragazza, dunque, sembra essere giunta a destinazione; poi cosa è accaduto?

Abbiamo ascoltato la signora Marisa, la madre di Cristina e le abbiamo chiesto di raccontarci come avesse vissuto ed elaborato cognitivamente la scomparsa. Siamo partiti dall'inizio, da quando la ragazza, sempre puntuale, non rincasò. La madre ci ha raccontato che lei e suo marito iniziarono a preoccuparsi dalle sette di sera di quel primo settembre e rimasero in attesa del suo ritorno fino alle sette della mattina seguente: *“Siamo rimasti alzati, c'era ancora mio marito, fino a mezzanotte, per cercare di farsi un'idea di cosa poteva essere successo... non era da lei... poi quando siamo rimasti soli, perché a mezzanotte gli amici e i carabinieri erano andati via, io mi son sentita... stavo perdendo proprio le forze e poi ho visto gli occhi di mio marito supplichevoli di non cedere, lui era anche più debole di me, però io in quel momento non ero più io, cioè una persona forte... allora cosa ho fatto? Dalla camera da letto nella quale mi ero rintanata sono andata in cucina, che dà sulla strada, ho acceso la luce e abbiamo fatto il caffè. Ci siamo messi a parlare, a parlare, e ad aspettare. Alle due del mattino sento arrivare una macchina qui, mi affaccio alla finestra ed era il ragazzo che abitava in una casa che stava a dirimpetto. Lui non sapeva che Cristina non era rientrata e mi dice: “Marisa, sono io Marcello, ciao, buonanotte”, io non gli dico niente e mi ritiro. Quella era una speranza di sentire arrivare una macchina, di aspettarla... quando sono state le sette del mattino, noi abbiamo preso il telefono per avvertire tutti i parenti... e ho capito che mia figlia non la vedevo più. Mi sentivo proprio questa cosa che non la vedevo più viva”*.

La signora Marisa, dunque, ci ha spiegato che sin da subito immaginò lo scenario peggiore per la sorte di sua figlia, proprio perché la conosceva bene e sapeva quali fossero le sue abitudini.

I primi venti giorni successivi alla scomparsa furono molto duri per Marisa; ci ha raccontato, infatti, che non riusciva neanche ad uscire di casa e continuava a sperare e pensare, giorno e notte, di poter ritrovare sua figlia; la sera, quando a casa non vi erano polizia o carabinieri, si recava in chiesa per recitare il rosario per Cristina. Lei la cercava e continua a cercarla ancora oggi: *“io speravo che mia figlia fosse viva... però la cercavo e la sentivo morta, perché come mamma io stavo male al solo pensiero che lei forse era viva ma sotto a qualcuno che le faceva del male, sequestrata contro la sua volontà. E se fosse stato tutto di sua volontà, va cercata lo stesso, perché comunque vuol dire che non è più lei, non è la Cristina che io conosco... Io... solo al pensiero che lei stava fuori di casa contro la sua volontà per me era un tormento”*.

La signora Marisa ci ha descritto sua figlia come una ragazza che parlava molto, si confidava con i genitori, esternava i suoi problemi e, per tale ragione, aveva bisogno di *“essere aiutata, cercata... viva se possibile”*, poiché molto probabilmente si trovava in difficoltà.

Da quel giorno la vita dei coniugi Golinucci è cambiata: si è concentrata molto sulle ricerche, vivendo duplici emozioni: *“c’era un’alternanza di stati emotivi contrastanti: speranza e disperazione. Di giorno io “combattevo” con le persone e con me stessa perché io non volevo piangere davanti alla gente, però la notte la disperazione era tanta... però non ci siamo mai isolati, facevamo delle rimpatriate con le persone che ci sono state vicino”*.

La signora Marisa ci ha spiegato il loro rapporto con il tempo che passa: si sono sempre concentrati sul presente e sul futuro, poiché è proprio da quest’ultimo che potrebbero arrivare delle risposte; non si sono chiusi in casa, non hanno smesso di fare ciò che amavano *“e di questo sono contenta - dice - perché siamo riusciti a vivere abbastanza, nonostante tutte le cose negative e la storia di Cristina, con la speranza”*.

Le segnalazioni donavano speranza ai familiari di Cristina, i quali ascoltavano tutti, anche i sensitivi: *“Siamo andati anche a Milano, siamo stati anche qui a Brescia... c’era chi ci diceva che Cristina era seppellita da qualche parte lì, nel convento, un altro ci diceva che era da altra parte...”*.

Abbiamo chiesto a Marisa se secondo lei, tenendo conto della sua esperienza, nei casi di scomparsa si desidera rimanere nel limbo e credere che il proprio caro sia ancora vivo da qualche parte, mantenendo viva la speranza, oppure si vuole a tutti i costi trovare il corpo, o quel che ne resta, per mettere fine all’agonia dell’assenza.

Lei ci ha risposto che, sentendo dentro di sé, sin dai primi giorni della scomparsa, che Cristina non ci fosse più, che le fosse accaduto qualcosa di brutto, *“per tale motivo io desidero anche solo trovare un osso, un lembo del suo vestito... per chiudere, per chiudere un cerchio... non per dimenticarla. Voglio chiudere, voglio poterlo fare con i suoi resti, con un funerale, qualcosa... Non elabori un lutto se non hai un cadavere, un qualcosa... per me, dunque, non è tempo di elaborare il lutto. Questa è la mia esperienza”*.

Per iniziare un processo di elaborazione del lutto, inoltre, è importante trovare risposta ad alcuni interrogativi che servono a dare un significato alla scomparsa. In questo specifico caso, la signora Marisa ci ha spiegato: *“alla domanda ‘Dove?’, la mia risposta è sempre quella che ho dato: per me anche il convento potrebbe essere la tomba di mia figlia... era appena arrivata lassù e qualcosa le è successo subito... ‘Cosa è successo?’, io non lo so, ma qualcosa... perché per me era come se mi chiedesse aiuto e io non gliel’ho potuto dare: è questo il mio più grande dramma. Poi il ‘Perché?’, perché forse il Signore vuole questo... per dare aiuto agli altri. Il ‘Come?’, ecco... se lui, quel ragazzo, l’ha stuprata... questo è il mio più grande dolore. Se Cristina si è ribellata, lui l’ha uccisa perché so che questo ragazzo aveva questi raptus...”*. Pur provando a dare un significato alla sparizione di Cristina, non accetta questa perdita, ma ringrazia il Signore perché *“le ha dato questa marcia in più di avere la fede, altrimenti si impazzisce”*; inoltre, quando prega, pensa a Cristina e ricorda le sue parole: *“diceva, ‘sai mamma, molti pregano a pappagallo, se invece uno prega deve sentire proprio le parole che dice’...”*. Per questo motivo, durante la preghiera ‘Padre Nostro’, Marisa si sofferma sulla frase *‘sia fatta la tua volontà’* e mentre la pronuncia sente di poter sopravvivere grazie alla sua grande fiducia in Dio e anche di poter dare agli altri, chiedendogli soltanto di darle la forza mentale: *“dico al Signore di non farmi perdere la testa... prendimi le gambe ma non la testa”*.

Proprio perché ha una grande fede, la donna crede fermamente che questo suo dramma possa in qualche modo darle la forza per supportare gli altri: *“quando sono libera vado ad un centro anziani qui a Ronta... io sono una volontaria. Ormai sono anziana anche io, ma mi ritrovo comunque a dare conforto agli altri... anziché chiederlo quando ne ho bisogno. Quando sono libera, nel pomeriggio alle 18 partecipo al rosario... Poi al cimitero ho messo la foto di Cristina insieme a quella di suo papà... ora c’è solo la foto, però vorrei portare i resti e metterla insieme al suo papà”*.

Sono passati oltre trent'anni dalla scomparsa di Cristina Golinucci:
“Non dico che sono serena, no, ma io sono qui... una dottoressa, quando mi venne a trovare, anche lei aveva avuto il dolore di perdere la figlia, nei primi momenti mi disse che dovevo mettere via tutto di Cristina, non tenere niente... infatti ha sequestrato tutta la sua camera di sopra e adesso è rimasto solo l'armadio vecchio... e ho solo il suo giubbetto, quello che è nelle sue foto nelle locandine... e poi c'è ancora qualche vestito intatto”.

Oltre a questi pochi indumenti, la signora Marisa ha deciso di tenere con sé un altro ricordo: una poltrona molto vecchia che tiene in salotto e che non vuole dare via, perché su di essa si sedeva sempre la figlia: *“Io Cristina la vedo lì... qui, qui vicino a me”*.

DAVIDE

Davide Barbieri aveva 27 anni quando scomparve il 27 luglio del 2008 da una struttura riabilitativa, la Comunità *Labuèn*, vicino ad Orvieto, in provincia di Terni. Il ragazzo si trovava in quella comunità da soli dodici giorni quando quella mattina, tra le ore 11:30 e le 12:00, varcò la soglia del cancello della struttura e si allontanò senza lasciare traccia.

Una reale svolta arrivò nel 2017, quando a circa un chilometro dalla comunità *Labuèn* venne trovato un cranio umano il quale, dopo due anni di analisi, venne identificato come appartenente a Davide, grazie ad una corrispondenza del DNA. A tal proposito, la signora Laura Barbieri, madre di Davide, ci ha raccontato: *“la sera del 30 aprile sono stata convocata nella caserma dei carabinieri e lì il maresciallo mi ha fatto sedere e poi mi ha detto ‘signora, sono stati ritrovati dei resti nel bosco di Morano, a poco più di 1km di distanza dalla comunità dalla quale Davide è uscito... c’è stata la comparazione con il suo profilo del DNA e risulta una compatibilità del 99,972%’”. Il verdetto comunicato fu terribile e gettò nello sconforto Laura, la quale inizialmente negò la possibilità di un epilogo simile: “dicevo ‘no, non è vero’, mi rifiutavo di pensare che la notizia potesse essere reale, attendibile. Il maresciallo, poverino, mi diceva ‘signora, guardi... è praticamente il 100%’, ma io continuavo a negare e a dire che non era vero, non era lui... dopo un po’ mi sono alzata e me ne sono andata. Rifiutavo di pensare che la cosa fosse reale, attendibile... forse il mio cervello non l’ha registrata come tale”.*

La donna racconta che solo il giorno dopo iniziò a realizzare quanto appreso: *“La notte la passai totalmente insonne, ma l’indomani è iniziato il voler acquisire questa condizione di realtà... sono scoppiata in un pianto di disperazione. Mi son detta: non ha più senso andare avanti e vivere, perché io mi sono sostenuta tutti questi anni perché per me Davide c’era, era vivo e io me lo immaginavo la sera, quando rientravo dal lavoro, che lo trovavo dietro al cancello che mi dice ‘mamma, ti sembra questa l’ora di rientrare?’”.*

Negli anni passati senza Davide, Laura ha sempre cercato e aspettato una persona in vita e per lei, per quanto la fede religiosa possa talvolta dare la speranza di una vita che continua nell’aldilà, a livello miseramente umano non c’è più niente dopo la notizia di morte, *“non c’è più nulla a cui aggrapparsi?”*; non avrebbe mai voluto trovare quei resti poiché ciò avrebbe significato che non c’era più nulla da fare, che non c’era più alcuna speranza.

Laura ci ha spiegato che le segnalazioni che riceveva, mantenevano viva la speranza, che le dava ossigeno e sollievo: *“Ogni segnalazione rinnovava in me la speranza ed è per questo che sono andata in tantissime trasmissioni a rinnovare gli appelli... quindi per me questo era proprio il senso della mia vita”*. Laura ci ha spiegato di non aver mai creduto ai sensitivi, soprattutto perché lei non stava ricercando una persona morta, considerava la scomparsa di suo figlio una condizione momentanea.

Per scongiurare lo scenario peggiore, Laura lo ha sempre immaginato vivo e in giro per il mondo: *“mi dicevo che dovevo rimanere lucida e forte perché quando Davide torna... non mettevo neanche il condizionale perché per me sarebbe tornato”*; ha affermato di non aver avuto il coraggio di viaggiare durante i primi anni successivi alla scomparsa del figlio, poiché voleva farsi trovare a casa nel momento in cui il figlio sarebbe tornato: *“non ho mai avuto il coraggio di muovermi per un bel po' di anni... poi ho cominciato perché, insomma, sono molto legata alla Sicilia, la terra che ha visto crescere Davide e nella quale vorrei tornare a vivere... e quindi dopo un bel po' di anni ho ricominciato ad andare in Sicilia per l'estate...”*. Anche dopo aver ripreso a viaggiare, ha ammesso di aver *“sempre lasciato una persiana aperta, anche col rischio che potessero entrare i ladri”*.

Nel tempo, Laura si è posta molte domande, tentando di dare una spiegazione all'assenza del figlio. Per esempio, ci ha raccontato di aver iniziato a pensare che *“Davide, per qualche ragione, avesse perso la memoria e infatti io la prima cosa che dicevo a tutti era di chiamarlo per nome se lo vedevano, perché alla fine il nome resta nel subconscio, per quanto uno possa non ricordare da dove viene, il nome resta”*.

Dopo dodici lunghi anni di silenzio, Laura non sa ancora cosa sia realmente accaduto al figlio, né ha mai provato qualche tipo di sollievo dopo il recupero di quei resti, che comunque a messo la parola fine ad un'attesa potenzialmente infinita: *“è un dramma che non elaborerò mai... non lo so se morirò senza sapere quel perché. Io so solo il 'dov'è ma mi manca il 'come', il 'quando' ed il 'perché?'”*. Questa ignoranza nei confronti delle circostanze della dipartita del figlio non le permette attivare alcun processo di elaborazione. Ad oggi Davide non ha avuto ancora un funerale. I suoi resti sono contenuti in una scatola infiocchettata all'interno dell'armadio - *“un metro e ottanta di splendido uomo in una scatola di scarpe...”* - e potrebbero essere utilizzati per comparazioni future.

Laura ci ha raccontato di sentirlo più vicino adesso, rispetto a quando lo pensava vivo e in giro per il mondo: *“lo sento molto di più, avverto che lui mi protegge e fa in modo che le cose vadano nel miglior modo possibile”*.

Infine, le abbiamo chiesto se per affrontare questa enorme sofferenza si sia fatta aiutare da qualcuno, ma lei ci ha risposto che al momento ciò non sta accadendo poiché è un processo che deve partire da lei: *“attualmente sono un muro ed evidentemente no... non voglio cominciare”*.

ANTONIO

Il signor Antonio Loconsole era un uomo di 72 anni in pensione che ha passato la sua vita a lavorare come vigile del fuoco ed abitava nel quartiere di Poggiofranco a Bari con la moglie, che da anni lo assisteva insieme alle quattro figlie; l'uomo, infatti, era malato di Alzheimer.

La mattina del 4 agosto 2006, intorno alle 6:00 del mattino, secondo i racconti dei familiari, chiese di uscire con *insistenza* alla moglie, la quale tentò di dissuaderlo. Tuttavia, nonostante i tentativi di fargli cambiare idea, mezz'ora dopo si allontanò da solo e non tornò più. Le ricerche si attivarono subito in tutta la città e numerosi furono gli avvistamenti, ma purtroppo nessuno è ancora riuscito davvero a rintracciarlo.

Annalisa Loconsole è una delle quattro figlie di Antonio ed è convinta che, nonostante siano passati tutti questi anni da quella mattina di agosto, il padre sia vivo da qualche parte senza ricordare chi sia, da dove provenga e chi sia la sua famiglia: *“noi continuiamo a cercarlo e a credere che papà tornerà a casa perché spesso accade che persone senza nome siano ricoverate per anni in centri di cura senza che nessuno sappia chi siano. Mio padre stava bene quando è scomparso... solo la sua testa ha bisogno di aiuto. Allora, per quanto riguarda quello che può essere accaduto quel giorno, io non lo so, nel senso che ho cercato di ricostruire tutto quanto. Lui forse ha chiesto di tornare a casa, ha chiesto come poteva tornare a casa, ma non si è lasciato aiutare perché era troppo orgoglioso. Quindi probabilmente si è avventurato in qualche cosa, non lo so, o è rimasto intrappolato? Oppure ha seguito qualcuno...”*.

Uno dei pensieri più angoscianti per la figlia è quello di immaginare suo padre da solo per la strada; a tal proposito, ci racconta di aver sentito il bisogno, per sopravvivere a tale dolore, di affidarsi completamente a Dio: *“Per sopravvivere dovevo affidarmi a Dio e affidare mio padre a Lui, perché altrimenti io mi sarei chiesta: io sto mangiando e lui? Io sto dormendo e lui sta soffrendo lì dove sta? Con tutto questo freddo, come starà vivendo? Come si starà coprendo? Perché non può stare con noi... Chi può aiutarmi? Quindi dicevo Signore, ti prego, qualunque cosa, ti prego, devi stargli dietro. Questa è l'unica cosa che io ho chiesto”*.

Annalisa ci ha raccontato del suo personale vissuto in merito alla scomparsa del padre: *“io vivo in questa scomparsa”*.

Non ha mai iniziato ad elaborare un lutto perché non c'è alcun corpo su cui piangere e rimane solo la speranza che, talvolta, tende a contrapporsi alla razionalità: *“c'è sempre una finestra aperta, però c'è anche la razionalità che ovviamente mi porta a pensare che non ci sia più, considerata la patologia*.

Considerato questo, però, non significa che non si desideri riportarlo a casa in qualunque modo... cioè, di morire e lasciare questa terra senza averlo riportato in qualche modo a casa con noi...". Dalla scomparsa del signor Antonio fino ad oggi, la famiglia non è andata più in vacanza, poiché, racconta Annalisa, "a casa deve stare sempre qualcuno: se c'è qualcuno che ritorna, qualcuno deve trovare in casa... qualcuno che suona deve trovare qualcuno in casa". Non sa cosa sia meglio tra un eventuale ritrovamento del corpo del padre e il rimanere in un limbo pur di non perdere la speranza: "Io ogni tanto ci penso... La speranza aiuta... però, come dire... il problema è che dentro di me non lo sento morto. Ultimamente l'ho sognato, due o tre mesi fa, e talmente era reale quel sogno per me che non volevo svegliarmi: incontravo una persona che nel sogno, da casa sua tirava fuori due foto. In quelle due foto c'era una di mio padre, uno di mia nonna, sua mamma, e questa signora mi faceva capire proprio... mi indicava che conosceva bene mia nonna, ma non aveva mai conosciuto mio padre, ma che comunque lo aveva visto in una fattoria dove ci sono i cavalli. Io le avevo chiesto proprio dov'è, visto che io lo stavo cercando da una vita e dico 'portami in questa fattoria, dove tu dici di averlo visto, di averla incontrata questa persona che la correli con la mamma che tu conosci... cioè, lui non è mai conosciuto, però hai capito che si tratta di un rapporto familiare. Neanche il tempo di formulare questo pensiero, proprio di dirle accompagnami, portami in questo posto che vedevo le macchine della polizia, dei carabinieri, le sirene dell'ambulanza e lo avevano ritrovato".

Nel corso degli anni, inoltre, le è capitato di venire contattata da persone con una presunta capacità di conoscere eventi, persone, luoghi attraverso la "percezione extrasensoriale"; per esempio, Annalisa racconta di aver conosciuto un veggente proprio poco tempo dopo la scomparsa del padre: "Mi è capitato a fine agosto 2006, che sono andata in giro a consegnare le locandine di mio padre, e mentre ero in attesa di darle alla responsabile di questo centro religioso che non era un centro religioso... sembrava forse qualcosa inerente alle religioni egiziane con divinità egizie. Sta di fatto che mentre sto per entrare in questo centro per dare la locandina di papà, visto che arrivavano persone da tutt'Italia... mentre mi stavo presentando una signora che parlava con la responsabile andò in trance e disse 'lo vedo, lo vedo, sta camminando, molto stanco e caduto. Però è riuscito ad alzarsi' e continuava a dire 'lo vedo, vedo alberi, tanti alberi, tanti alberi, vedo tanti alberi'.... Comunque, dopo questo sogno ultimo che ho raccontato di due o tre mesi fa, ho sentito il bisogno di dover chiedere a qualcuno se quello che sento io, diciamo... se la sensazione su mio padre è vera o comunque la si avverte, si percepisce... sono andata da una persona che non conoscevo, ma mi è stata suggerita da interposta persona, dicendomi 'prova a chiedere, prova, andiamo, vieni con me, questa ragazza tanto è una credente, non è una persona... una ciarlatana. Io sono andata.

Mi ha detto vuoi che ti legga le carte? Vuoi sapere di te? Ho detto no, di non voler sapere nulla di me, voglio sapere di mio padre e quindi questa ha detto: 'lo vedo vivo adesso cammina un po' a malapena... su una sedia a rotelle. Lo trascinano. Dice, lo troverà e non passerà molto tempo che, come dire, verrà fuori la verità... E praticamente quando è scomparso lei mi raccontava, ma io la prendo con le pinze, che quando è andato via lui... c'era gente che praticamente che non si è posta tanti problemi nel trascinarselo dietro. Cioè, non si è posta il problema che ci fosse, ci potesse essere una famiglia. E ha detto allora vieni con noi. E attualmente se ne prendono cura. Però ovviamente dice è molto invecchiato, proprio curvo. Avrebbe 87 anni anche. Quindi, chiaramente, è normale che quando lo troverete non avrete molto tempo per poter stare insieme'.

Infine, ha condiviso una riflessione riguardo non soltanto il suo caso specifico, ma riguardo ogni persona, dai familiari degli scomparsi a tutte le altre persone coinvolte in storie simili: *“se non ci fossimo noi figli, lui, papà, è come se non fosse mai esistito... tutti avrebbero già dimenticato, noi siamo la sua voce. Senza i familiari, le persone scomparse sarebbero invisibili, dei fantasmi... invece sono storie! Per questo ritengo che sia importante continuare a parlare di loro, perché hanno il diritto di essere, hanno la loro dignità, hanno il diritto di essere cercati... qualunque cosa abbiano fatto!”.*

11. Il lutto sospeso

In tutte queste storie ritroviamo la sospensione della vita di chi resta, lo stato d'inquietudine, la continua oscillazione tra speranza e disperazione e, talvolta, vissuti di *lutto*, che si attivano ancor prima di sapere che il proprio caro sia stato ritrovato morto.

Da un punto di vista psicologico, infatti, l'esperienza dell'assenza/perdita di ciò su cui si è fortemente investito emotivamente, a prescindere dalla specifica perdita fisica (morte), è un'esperienza definibile come lutto. Umberto Galimberti, filosofo, psicoanalista italiano, definisce il lutto come uno "stato psicologico conseguente alla perdita di un oggetto significativo, che ha fatto parte integrante dell'esistenza. La perdita può essere di un oggetto esterno, come la morte di una persona, la separazione geografica, l'abbandono di un luogo, o interno, come il chiudersi di una prospettiva, la perdita della propria immagine sociale, un fallimento personale e simili" (Galimberti U., 1999, p. 617). Ciò vuol dire che in qualsiasi esperienza nella quale si vive un forte investimento emotivo, e nella quale sopravviene la perdita dell'elemento su cui si è investito, si deve *disinvestire* il sentimento provato, e ciò sviluppa l'esperienza del lutto. Questo è quanto accade anche per la scomparsa delle persone.

Il lutto è un'esperienza carica di sofferenza per coloro che perdono una persona cara: viene a generarsi una ferita, la cui cicatrizzazione richiede tempo ed energie, così da permettere, gradualmente, di ritrovare un diverso equilibrio ed un nuovo significato per la propria vita. L'elaborazione del lutto, infatti, impone alle persone un diretto contatto con le proprie emozioni e i propri ricordi, e il decorso di tale esperienza luttuosa dipende anche e soprattutto da alcuni fattori, già prima accennati, come le circostanze della morte, il tipo di relazione che si aveva con il defunto, la rete di supporto esterno a disposizione e le risorse personali su cui contare.

Le *circostanze della morte* aiutano a contestualizzare il fatto, a dargli un *significato* - ossia la ragione della scomparsa - e sono fondamentali per l'accettazione della perdita. Per esempio, una morte improvvisa è differente da una morte causata da una malattia terminale, poiché le persone, in quest'ultimo caso, si sentono talvolta più preparate nell'affrontare tale lutto e riescono ad attribuirgli un significato; ciò è importante per rispondere alle domande: *Perché questo è accaduto? In che modo? In quale luogo? Quando?*

Non poter rispondere agli interrogativi di cui sopra, genera sofferenza e ostacoli cognitivi che impediscono il processo di accettazione del lutto; inoltre, non *saper dare una spiegazione, non riuscire a delineare le cause della perdita, porta a processi di ruminazione che lasciano in sospeso* l'elaborazione della stessa.

Possiamo parlare, dunque, di “*sospensione del lutto*” nel caso delle persone scomparse: si tratta di una dipartita improvvisa e inaspettata di qualcuno che amiamo, che porta alla genesi di una situazione di incertezza, nella quale il tempo sembra fermarsi. I parenti e gli amici di persone scomparse vivono in questo limbo con il dubbio che da un momento all’altro il loro caro possa fare ritorno, o nell’eterna speranza di almeno poterne piangere la salma o quel che ne resta.

La storia della persona scomparsa sembra, così, avvolta nell’ombra e dinanzi alla mancanza di un corpo, a chi resta viene negata la possibilità di accompagnare il proprio amico, genitore, figlio, nel suo ultimo viaggio. Il ruolo che il corpo ricopre in questo percorso di accettazione è di fondamentale importanza: il dolore prodotto dalla sua assenza si protrae in un lasso di tempo infinito che sembra non scorrere, come se qualcuno lo avesse messo *in pausa* e l’orologio della vita si fosse fermato in un momento preciso. La speranza di ritrovare chi ora non c’è affievolisce, talvolta, quella sofferenza, ma tale ciclicità provoca un enorme stress e una grande angoscia che non sembra avere rimedio.

Metabolizzare la perdita di una persona cara è un percorso fortemente doloroso, che attraversa varie fasi e necessita di essere vissuto da colui il quale sta affrontando il lutto, senza fretta e coscientemente, affinché questi possa, prima o poi, arrivare alla completa accettazione di una nuova realtà, in cui il proprio caro non esiste più. Durante questo cammino è indicato spogliarsi di sentimenti quali rabbia, senso di colpa e frustrazione, che seguono sovente la perdita di un amico, di un amato o di un familiare. Tuttavia, il privilegio di poter intraprendere questa strada verso la cura della propria anima non è concesso a tutti.

Come afferma Gorer, nel 1973, “*in tutte le culture vi è la constatazione di regole che disciplinano il trattamento della salma e il comportamento dei parenti del defunto. Tali regolamenti sono presenti assieme ad altri aspetti fondamentali per il genere umano*”; questa osservazione convalida l’enorme importanza del rito funebre per favorire la continuità della vita all’interno delle società conosciute: è per coloro che restano che, in realtà, viene celebrato il rituale.

Per comprendere al meglio il valore del corpo e, conseguentemente, della tomba di un proprio caro estinto, si riporta un celebre carme foscoliano, ‘*Dei Sepolcri*’, pubblicato a Brescia nel 1807.

Deorum manium iura sancta sunt

Foscolo ribadisce, all’inizio di questo poemetto, come prima di lui aveva fatto Cicerone, che i diritti degli Dèi Mani, divinità dell’oltretomba, sono sacri e inviolabili.

Questo in risposta alla legislazione napoleonica che, nel 1806, aveva esteso in Italia l'Editto di Saint-Cloud. L'ordinanza imponeva che i cimiteri fossero posti al di fuori delle mura cittadine e che le lapidi fossero composte solo dal nome del defunto, impedendo la costruzione di mausolei. L'autore si sofferma sull'utilità dei sepolcri nei primi novanta versi e, nello specifico, al trentesimo endecasillabo afferma che in un mondo in continuo divenire solo il sentimento, la *corrispondenza d'amorosi sensi*, sia capace di garantire all'uomo l'immortalità, e lenire, come un balsamo, gli animi dei cari del defunto. Per Foscolo tale corrispondenza è celeste, divina, perché grazie ad essa, spesso, noi continuiamo a vivere con l'amico defunto ed egli con noi, a patto che si rendano inviolabili le sue reliquie e una pietra ne conservi il nome.

I familiari delle persone scomparse non hanno una vera lapide, né una vera iscrizione, attraverso cui poter dare inizio a questa sentimentale e salvifica corrispondenza; in questi non vi è alcuna rassegnazione, solo una speranza corrosiva che, tuttavia, non placa le sofferenze ma che, anzi, le acuisce.

Pertanto, nel caso delle persone scomparse, di cui non viene più trovato neanche il corpo, il processo del lutto rimane spesso bloccato, sospeso, comunque *differito*, sempre rimandato, diventando assolutamente difficile pervenire ad una piena accettazione della perdita dell'Altro. La prima sensazione che i *survivors* provano è che il tempo sembri indeterminato e confuso: si muovono in un presente che si mostra eterno ed il futuro viene continuamente procrastinato, per cui diventa difficile, se non impossibile, organizzare la propria vita, progettare, programmare, evolvere, *vivere*.

La realtà del tempo può essere riconosciuta come una struttura portante di ogni organizzazione psichica (Bortolo e Bertrando, 1993). Insieme allo spazio, è dentro il tempo che ci muoviamo ed organizziamo la nostra esistenza. Non a caso, infatti, uno dei primi sintomi di disagio psicologico è il disorientamento nel tempo e nello spazio (Sbattella, 2016). Si può ben comprendere, dunque, come, saltando l'asse del tempo, in una oscillazione perpetua che va tra due polarità, quali la speranza e la disperazione, nella vita di chi sopravvive alla scomparsa improvvisamente si blocca la possibilità di far evolvere ogni dinamica psichica, relazionale, sociale. Condizione, questa, che ben giustifica la *fatica di vivere* descritta da chi è coinvolto in queste tragedie.



Bibliografia

- Bonicatto B., Rojas Lòpez R., García Perèz T. (2006), *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, Franco Angeli, Milano;
- Carlat D. J., *L'intervista psichiatrica*, Piccin, Padova;
- Castrogiovanni, P., Traverso S., nel loro articolo, *Per una definizione della traumaticità dell'evento*, nel volume *Il Disturbo Post-traumatico da Stress* (Parte I) Noos, n. 44, Pensiero Scientifico;
- Ciappi S., Genovese G. E., (2022), *L'autopsia psicologica. Uno strumento investigativo utile nei casi di morte violenta o sospetta*. in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Anno LXIX, n. 4. 23- 46;
- De Leo D., Cimitan A., Dyregrov K., Grad O., Andriessen K., *Lutto traumatico: l'aiuto ai sopravvissuti*, Alpes Roma;
- Eliopoulos L.N. (2008), *Squadra omicidi - Indagini scientifiche sulla scena del crimine*, Edizioni Mediterranee;
- Fornari U. (2008), *Trattato di Psichiatria Forense*, UTET, Torino;
- Galimberti U., *Nuovo Dizionario di Psicologia*, Feltrinelli Milano;
- Gentile N. (2018), *Nella terra del niente. Storie di scomparse, storie di famiglie*, Faust Edizioni, Ferrara;
- Gullotta G. (2020), *Compendio di psicologia giurico-forense, criminale ed investigativa*, in *Collana di Psicologia giuridica e criminale* diretta da G. Gullotta, Giuffrè, Milano;
- Gullotta G., Tuosto E. M. (2017), *Il volto nell'investigazione e nel processo*, in *Collana di Psicologia giuridica e criminale* diretta da G. Gullotta, Giuffrè, Milano;
- Sbattella F. (2016), *Persone scomparse. Aspetti psicologici dell'attesa e della ricerca*, Franco Angeli, Milano;
- Sbattella F. (2016), *Manuale di psicologia dell'emergenza*, Franco Angeli, Milano;
- Shneidman E. S. (1985), *Definition of Suicide*, Aronson, Northvale;
- Shneidman E. S. (1993), *Suicide as psychache: A clinical approach to self-destructive behavior*, Jason Aronson, Northvale;
- Shneidman E. S. (2006), *Autopsia di una mente suicida*, Giovanni Fioriti, Roma.

Sitografia

- <https://commissari.gov.it/media/1850/report-primosemestre-2022.pdf>
- https://www.comune.capannori.lu.it/fileadmin/user_upload/Documenti/protezionecivile/piano/All._25_PIANO_PROV.LE_RICERCA_PERSONE_SCOMPARSE.pdf
- https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00200_linee_guida_per_favorire_la_ricerca_di_persone_scomparse.pdf

- > [http://www.prefettura.it/lucca/contenuti/Che_cos_e_la_prefettura_u.t.g.49089.htm#:~:text=Funzioni%20svolte%20dalla%20Prefettura%20%2D%20U.T.G,Territoriali%20del%20Governo%20\(%20U.T.G.%20](http://www.prefettura.it/lucca/contenuti/Che_cos_e_la_prefettura_u.t.g.49089.htm#:~:text=Funzioni%20svolte%20dalla%20Prefettura%20%2D%20U.T.G,Territoriali%20del%20Governo%20(%20U.T.G.%20)
- > http://www.prefettura.it/vercelli/contenuti/Piano_di_ricerca_personescomparse-13043717.htm
- > https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/personescomparse/0538_201010_18_approf_risc.html
- > <https://www.penelopeitalia.org/>
- > <http://www.psicologinelmondo.org/>
- > <https://azzurro.it/>
- > <http://www.alzheimer-aima.it/>
- > <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-29-ottobre-2020-e-integrazione-6-novembre-2020-concernenti-linee-guida-redazione-dei-piani-provinciali-riguardanti-ricerca-personescomparse>
- > https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-11/linee_guida_circolare_6745_prot.pdf
- > http://www.prefettura.it/roma/download.php?f=Spages&s=download.php&id_sito=1199&file=L0ZJTEVTL0FsbGVnYXRpUGFnLzExOTkvUGlhbm9fcHJvdmluY2lhbGVfLV9WSV9FZGl6aW9uZV9vdHRvYnJlXzIwMTgucGRm&&coming=Y29udGVudXRpL1BlcnNvbWVfc2NvbXBhcnNlLTEyNTgxLmh0bQ==&accessibile=1
- > https://comform.unito.it/elearning/pluginfile.php/15053/course/section/292/2.%20Dir-3005_I%20concorsi%20militari%20in%20tempo%20di%20pace-2019.pdf.



Finito di stampare nel mese di aprile 2023
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma



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

La collaborazione alla Rivista è aperta a tutti.

La Direzione è lieta di ricevere articoli o studi su argomenti di interesse, per i quali l’autore garantisca il carattere inedito dei contenuti, riservandosi il diritto di decidere la loro pubblicazione.

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

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

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

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

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

Il periodico è inserito nei database di alcuni siti web dedicati alla condivisione delle pubblicazioni scientifiche [CINECA, DoGi Dottrina Giuridica, Catalogo Italiano dei Periodici ACNP, Scopus e WOS (Web of Science)]. La Rassegna è altresì presente in Academia.edu.

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

