



dell'Arma dei Carabinieri **rassegna**

Rassegna dell'Arma dei Carabinieri



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri



dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

4

Anno LXIX
ottobre - dicembre 2022

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

Il periodico è inserito nei database di alcuni siti web dedicati alla condivisione delle pubblicazioni scientifiche [CINECA, DoGi Dottrina Giuridica, Catalogo Italiano dei Periodici ACNP, Scopus e WOS (Web of Science)]. La Rassegna è altresì presente in Academia.edu.

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

COMITATO SCIENTIFICO

Presidente

Paola **SEVERINO**

Componenti

Paolo **BARGIACCHI**, Umberto **BOCCHINO**, 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**

ORGANI DELLA RIVISTA

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

Redattore Capo: Tenente Colonnello Flavio **CARBONE**

Redazione: Luogotenente CS Alessio **RUMORI**

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. 06-66394680 - 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

a cura dell'incisore e bozzettista Maria Carmela Perrini
Centro Filatelico dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

CARATTERISTICHE

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

PROPRIETARIO ED EDITORE MINISTERO DELLA DIFESA

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

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

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

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



**MINISTERO
DELLA DIFESA**

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



EDITORIALE



Il 2022 volge ormai al termine; all'inizio di quest'anno nutrivamo la speranza di vedere chiudere una fase così complessa, con il progressivo superamento della pandemia e un lento ritorno alla normalità.

Il conflitto in Ucraina e la crisi economica in atto hanno invece riportato il globo nuovamente in una condizione di grande sofferenza e disagio.

Dobbiamo, tuttavia, continuare ad avere fiducia nella prevalenza dell'intelletto su ambizioni irrazionali e a confidare finalmente a un ritorno ad una nuova e migliore

condizione di equilibrio generale.

Con questi sentiti auspici, auguro di cuore a tutti i nostri lettori un buon anno nuovo.

L'ultimo numero della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri per il 2022 si apre con il contributo della Professoressa Stefania Mabellini sull'impatto della *Convenzione di Nicosia* del 2017 sui *beni culturali*, recentemente introdotta nel nostro ordinamento.

Il Professor Giorgio Spangher riflette sulle nostre pagine in merito alla cosiddetta "riforma Cartabia", mentre il Sottotenente Edoardo Genovese, in servizio presso l'Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militari di questa Scuola, insieme al Professor Silvio Ciappi, tratta dell'*autopsia psicologica*, uno *strumento investigativo* importante soprattutto in caso di *morte violenta* o in occasione della ricerca di *persone scomparse*.

Il Tenente Giuseppe Montebuglio, Comandante del Nucleo Operativo della Compagnia di Torino San Carlo, presenta invece l'analisi dell'*ordine europeo di indagine penale*, con particolare riferimento al caso *Gavanozov*.

L'articolo intitolato *Le comunità multietniche in Italia: le nuove sfide* è il frutto del lavoro condotto dal Tenente Carla Settembre, in servizio presso il Reparto Analisi Criminologiche del RACIS, attraverso l'analisi della *trasformazione della società italiana* e nel necessario *adeguamento* degli interventi delle *Forze dell'Ordine* nell'*ascolto delle vittime*.

Nell'articolo a firma del Sottotenente Elisa Malangone, della Professoressa Cristina Colombo e del Colonnello Michele Lippiello si tratta del *bullismo* da una forma di disagio a una *forma di violenza*.

La Dottoressa Annunziata Campolo, l'Avvocato Maria De Giorgio insieme al Sottotenente Alessandro Caruso, frequentatore del quarto Corso Applicativo biennale, affrontano il tema del coinvolgimento dei *minori* nella *criminalità organizzata*.

Il Professor Francesco Aversano, per la rubrica "Agro Eco Ambiente", presenta le sue considerazioni sui *controlli in materia agroalimentare*, quanto mai importanti e da sempre patrimonio dell'Arma dei Carabinieri.

Il Colonnello Giuseppe De Magistris, Direttore del *NATO Stability Policing Center of Excellence*, propone una riflessione sulla *Polizia di Stabilità*, componente assente nel processo di ricostruzione dell'Afghanistan, mentre il Generale di Brigata Salvatore Sgroi, Vice Comandante del Comando Interregionale "Culquaber", illustra alcune questioni sulla *territorializzazione* dell'Alto Mare, con specifica attenzione al *Mar Mediterraneo*.

In "Studi Militari", il Dottor Antonio Sabino analizza gli *sviluppi giurisprudenziali* nel reato di *truffa* per lo svolgimento di *attività lavorativa extraistituzionale non autorizzata*, mentre il Dottor Paolo Vicchiarello ci parla del progetto "Le stelle di Dora" dedicato al *Generale dalla Chiesa* per il *quarantennale* della *strage* di via Capaci.

La nuova rubrica "Convegni", dedicata ai principali momenti di studio e di approfondimento che si svolgono presso la Scuola Ufficiali Carabinieri, accoglie due brevi articoli dedicati al *Convegno di Studi Storici sul decennio 1990-2000* (12-13 ottobre) redatto dal Tenente Colonnello Flavio Carbone e al *Congresso "Police in conflict: lessons from U.S. experience in Afghanistan"*, descritto dal Luogotenente Mario Argenton.

Nelle ultime pagine, al termine del numero, le recensioni di quattro volumi: *Il Milite Ignoto. Sacrificio del cittadino in armi per il bene superiore della Nazione*,

di autori vari; *Le avventure del Carabiniere Ugo Luca*, di Paolo Gaspari; *La Benemerita in Molise*, di Sergio Bucci e *160 anni di storia e cultura. La Real Arma dei Carabinieri e la Sicilia*, di autori vari.

Chiude il numero 4 di questo 2022 l'inserto a firma del Tenente Colonnello Flavio Carbone, Redattore Capo della Rassegna, con un'ampia riflessione sul "Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali" del 1822 che, proprio in questi giorni, celebra i 200 anni della sua pubblicazione.

Buona lettura.

Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Claudio Domizi



Editoriale del Direttore responsabile

GENERALE DI DIVISIONE CLAUDIO DOMIZI 3

Dottrina

- ✦ **I “beni culturali” alla luce della Convenzione di Nicosia: verso una nozione sempre più sostanziale?**
Stefania Mabellini 11
- ✦ **La riforma Cartabia: una sfida di valori**
Giorgio Spangher 19
- ✦ **L'autopsia psicologica: uno strumento investigativo utile nei casi di morte violenta o sospetta**
Silvio Ciappi, G. Edoardo Genovese 23
- ✦ **Ordine europeo di indagine penale. Punto a favore dei diritti fondamentali nel caso Gavanzov**
Giuseppe Montebuglio 47
- ✦ **Le comunità straniere multietniche in Italia: le nuove sfide**
Carla Settembre 57
- ✦ **Il bullismo. Da una forma di disagio a una forma di violenza**
Cristina Colombo, Michele Lippiello, Elisa Malangone 73
- ✦ **Il coinvolgimento dei minori nella criminalità organizzata**
Annunziata Campolo, Maria De Giorgio, Alessandro Caruso 91

Agro Eco Ambiente

- ✦ **Official agri-food controls: modelli europei e adattamento della disciplina interna**
Francesco Aversano 119

Osservatorio Internazionale

- ✦ **La Polizia di Stabilità, il grande assente nell'equivoco afgano**
Giuseppe De Magistris 139

- ☛ **Lawfare. La centralità geostrategica del Mediterraneo sotto il profilo della territorializzazione dell'Alto Mare**
Salvatore Sgroi 149

Studi Militari

- ☛ **Sviluppi giurisprudenziali in tema di configurabilità del reato di truffa per lo svolgimento di attività lavorativa extraistituzionale non autorizzata**
Antonio Sabino 167
- ☛ **Le stelle di Dora**
Paolo Vicchiarello 173

Convegni

- ☛ **Convegno di Studi Storici. Le Forze Armate e la Nazione Italiana: 1990-2000. 12-13 ottobre 2022**
Flavio Carbone 177
- ☛ **Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan**
Marco Argenton 185

Libri

- ☛ **Il Milite Ignoto. Sacrificio del cittadino in armi per il bene superiore della Nazione. Atti del Convegno. 13-14 ottobre 2021**
di Autori Vari
Recensione di Alessio Rumori 191
- ☛ **Le avventure del Carabiniere Ugo Luca**
di Paolo Gaspari
Recensione di Flavio Carbone 193
- ☛ **La Benemerita in Molise. Storia dei Carabinieri per una società e un territorio nel XIX secolo**
di Sergio Bucci
Recensione di Flavio Carbone 195
- ☛ **160 anni di storia e cultura. La Real Arma dei Carabinieri e la Sicilia**
di Autori Vari
Recensione di Flavio Carbone 197
- ☛ **Elenco Autori** 199

Indice Generale 2022

Inserto

200 anni di Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali

Flavio Carbone





**Professoressa
Stefania Mabellini^(*)**

DOTTRINA

I “beni culturali” alla luce della Convenzione di Nicosia *Verso una nozione sempre più sostanziale?*

Dopo averne evidenziato il legame con la Convenzione del Consiglio d’Europa sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, fatta a Nicosia nel 2017 ed entrata in vigore nell’aprile 2022, il contributo esamina la riforma del Codice penale, di recente novellato con l’introduzione del titolo VIII-*bis*, dedicato ai delitti contro il patrimonio culturale, focalizzandosi sull’individuazione dell’oggetto di tutela. La non limpida armonizzazione con il Codice dei beni culturali lascia, infatti, problematicamente trasparire l’accoglimento di una nozione penalistica di bene culturale, autonoma da quella valida ai fini amministrativi.

The paper highlights the link between the Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property (made in Nicosia in 2017 and entered into force in April 2022) and the recent reform of the Penal Code, that introduces the title VIII-bis, dedicated to crimes against cultural heritage. The paper focuses on the identification of the object of protection, that seems not clearly harmonized with the Code of cultural heritage and could introduce a criminal notion of cultural heritage, independent from the administrative notion.

Sul fronte della lotta al traffico illecito di beni culturali - fronte presidiato nell’ultimo cinquantennio, seppur con risultati non sempre soddisfacenti, dal diritto internazionale pattizio - si registra, come noto, la novità dell’ingresso della Convenzione del Consiglio d’Europa sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali, stipulata a Nicosia nel 2017, la quale - sostituendosi alla poco fortunata Convenzione di Delphi del 1985 -, fa, dello strumento penale, il mezzo d’elezione nel contrasto di comportamenti lesivi del patrimonio culturale - siano essi il furto, gli scavi illegali, l’importazione o l’esportazione illecite -, colpendone altresì l’acquisto e la commercializzazione.

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

È degno di rilievo che la Convenzione, entrata in vigore nell'aprile 2022, ancorché lontana dal ricevere un significativo numero di ratifiche, abbia rapidamente propiziato, sul versante interno, la riforma del Codice penale, novellato con l'introduzione del titolo VIII-*bis*, dedicato ai delitti contro il patrimonio culturale. Una virtuosa interazione, insomma, tra livello nazionale e livello internazionale, tanto più in considerazione del ruolo propulsivo svolto, sul tema, dall'Italia in sede di Consiglio d'Europa⁽¹⁾.

Sono, peraltro, gli stessi lavori preparatori della riforma a non sottacere il ruolo d'impulso giocato dalla Convenzione di Nicosia nella definizione di un nuovo, più intenso, trattamento sanzionatorio dei reati contro il patrimonio culturale.

Non può, quindi, negarsi che la novella meriti apprezzamento per il rilievo, anche simbolico, che riconosce alla tutela penale dei beni culturali, la quale, finora parzialmente scorporata dal codice penale, trova finalmente integrale ospitalità al suo interno⁽²⁾.

Ciononostante, non può farsi a meno di rilevare qualche profilo di criticità, in particolare in relazione all'individuazione dell'oggetto di tutela⁽³⁾, né autonomamente definito dalla novella né limpidamente armonizzato con il Codice dei beni culturali, a differenza, si badi, di quanto esplicitamente prevedeva un iniziale progetto, il DDL di delega (A.C. 4220-A), presentato nella XVII Legislatura ed in seguito naufragato a causa alla fine della Legislatura⁽⁴⁾.

Sul punto, è vano - ed anzi inappropriato - ricercare nella Convenzione di Nicosia indizi utili ad una efficace ricostruzione.

D'altronde, quanto all'individuazione dell'oggetto di tutela, la disciplina del diritto internazionale, inevitabilmente duttile, si affida agli organi nazionali, limitandosi ad affiancare, ad elencazioni, più o meno, tassative, l'esigenza di una

(1) Cfr., L. D'AGOSTINO, *Dalla "vittoria di Nicosia" alla "navetta" legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, pagg. 78 ss.

(2) Cfr., G.P. DEMURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, in *www.sistemapenale.it*.

(3) V., ancora, L. D'AGOSTINO, *Dalla "vittoria di Nicosia" alla "navetta" legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, cit., pagg. 89 ss.

(4) Art. 1, comma 2, lett. a): «per "beni culturali" si intendono le cose e i beni sottoposti a tutela ai sensi e per gli effetti delle disposizioni della parte seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004». È appena il caso di ricordare che, durante la XVII Legislatura, stante l'esigenza di arrivare rapidamente all'approvazione della riforma, la Commissione Giustizia, nel corso dell'esame del provvedimento, ha modificato il disegno di legge sostituendo la delega originaria con puntuali modifiche al Codice penale. Il testo approvato il 22 giugno 2017 dalla Camera dei Deputati (A.C. 4220-A), è, però, in seguito naufragato in Senato. E, poi, nella successiva Legislatura XVIII che si arriva all'approvazione della legge 9 marzo 2022, n. 22, oggetto del presente studio, che inserisce nel Codice penale un apposito titolo (l'*VIII-bis*), dedicato ai "delitti contro il patrimonio culturale".

qualche qualificazione formale da parte delle autorità statali ovvero l'accertamento in concreto da parte delle giurisdizioni nazionali.

Si consideri, da un lato, la Convenzione UNESCO del 1970, la quale dispone, all'art. 1, che, ai fini della Convenzione, siano considerati beni culturali, sempre che compresi nelle categorie ivi esaustivamente elencate, «i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza»⁽⁵⁾; dall'altro, la Convenzione UNIDROIT del 1995 che, affermato il criterio, non inequivoco, dell' "importanza" del bene⁽⁶⁾, si affida in definitiva alla discrezionalità delle singole giurisdizioni nazionali⁽⁷⁾.

La Convenzione di Nicosia dal canto suo, senza rinunciare ad una elencazione, individua il proprio oggetto nella *cultural property*, ovverosia in «any object, situated on land or underwater or removed therefrom, which is, on religious or secular grounds, classified, defined or specifically designated by any Party to this Convention or to the 1970 UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, as being of importance for archaeology, prehistory, ethnology, history, literature, art or science», (art. 2, lett. a). Con ogni evidenza, quindi, non si riscontra, quanto all'oggetto, alcuna soluzione di continuità tra questa e le precedenti Convenzioni.

D'altra parte, anche a volersi implicitamente presupporre l'accoglimento nel Codice penale della nozione di bene culturale adottata nel Codice dei beni culturali, non può farsi a meno di osservare che pure quest'ultimo sconta una palese difficoltà nell'individuazione del proprio oggetto.

Ci si riferisce al fatto che la normativa oscilla tra la predisposizione di strumenti di tutela limitati ai soli beni culturali dichiarati o comunque riconosciuti *ex lege* e la loro estensione anche a beni non dichiarati, o meglio, non ancora dichiarati.

(5) Cfr., I. CARACCILO, *Analogie e differenze tra la Convenzione UNESCO del 1979 sui mezzi per vietare e prevenire il trasferimento illecito di proprietà del patrimonio culturale e la Convenzione UNIDROIT del 1995 sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati*, in P. PAONE (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Napoli, 1998, pagg. 65 ss.

(6) Art. 2: «For the purposes of this Convention, cultural objects are those which, on religious or secular grounds, are of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and belong to one of the categories listed in the Annex to this Convention».

(7) Cfr., M. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, cit., pagg. 17 ss.; I. CARACCILO, *Analogie e differenza tra la Convenzione UNESCO del 1979 sui mezzi per vietare e prevenire il trasferimento illecito di proprietà del patrimonio culturale e la Convenzione UNIDROIT del 1995 sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati*, cit., pagg. 68 ss.

Oscillazione, questa, che rispecchia la controversa natura della “dichiarazione”, contesa tra la ricostruzione - piuttosto diffusa in dottrina⁽⁸⁾ e in giurisprudenza⁽⁹⁾ - che la annovera tra gli atti meramente ricognitivi di una qualità intrinseca della *res* e quella che la ascrive agli atti di carattere costitutivo⁽¹⁰⁾.

Vero è che in quest’ultimo senso parrebbero convergere diverse norme del Codice dei beni culturali, le quali, per l’applicazione del regime di conservazione e circolazione, presuppongono - peraltro, non più soltanto in relazione ai beni in appartenenza privata, ma anche per una parte di quelli in proprietà pubblica (artt. 10, comma 2, e 12) - l’accertamento della culturalità della *res* a seguito dell’adozione della dichiarazione di interesse storico-artistico (art. 10, comma 3). Lo stesso art. 2 definisce, al comma 2, “beni culturali” le cose immobili e mobili che presentino interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose «individuate dalla legge o in base alla legge», lasciando presumere la necessità della previsione legislativa di un procedimento di individuazione dell’interesse. Pertanto, con la dichiarazione di interesse storico-artistico, anziché riconoscere, nel bene, una qualità intrinsecamente connaturata fin dal suo venire in essere⁽¹¹⁾, ci si limita ad accertare che sussistano qualità tali da far considerare il bene, nel momento attuale, “culturale”. Essa, in altre parole, *costituisce* la qualità culturale della cosa, determinando, come conseguenza giuridica, l’alterazione del suo *status* e l’applicazione del regime legislativamente previsto a tutela della categoria⁽¹²⁾.

Tuttavia, non mancano casi nei quali il Codice appresta una disciplina di tutela pur in assenza di una previa dichiarazione. Si tratta della previsione che siano sottoposte alla tutela, fino alla verifica di cui all’art. 12, comma 2, le cose immobili e mobili in appartenenza pubblica che siano opera di autore non più

(8) V., M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d’arte*, Roma, 1952, pagg. 260 ss.; T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., Milano, 2001, pagg. 258 ss.; A. ROTA, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, 2002, pagg. 169 ss.; R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2005, pagg. 65 ss.; M. FIORILLI, *Art. 75*, in G. LEONE, A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, pag. 485; A. MIGNOZZI, *La proprietà culturale. Strumenti privatistici di gestione e valorizzazione dei beni culturali*, Napoli, 2007, pagg. 157 ss.

(9) V., tra le tante, sentt. Cons. St., sez. Sesta, n. 93 del 1985; Cons. St., sez. Sesta, n. 630 del 1986.

(10) Sul carattere costitutivo, M.A. SANDULLI, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1954, 1023, per il quale l’interesse non è «un attributo, per così dire, connaturato alle cose stesse o inerente a fatti del modo esterno da chiunque rilevabili, bensì (...) un attributo la cui apposizione è un prodotto del diritto (vale a dire un effetto giuridico): altrimenti non ne sarebbe necessaria la “notifica”, essendo sufficienti le cognizioni comuni». CONTRA, T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 2001, pagg. 258 ss.

(11) Cfr., C. ZUCHELLI, *Art. 13*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Milano, 2019, pagg. 189 ss.

(12) Cfr., ancora, C. ZUCHELLI, *Art. 13*, cit., pagg. 189 ss. V., già in questo senso, F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, pagg. 75 ss.

vivente e la cui esecuzione risalgia ad oltre settanta anni⁽¹³⁾; dell'attribuzione al sovrintendente della facoltà di ordinare l'inibizione o la sospensione di interventi relativi alle cose indicate nell'art. 10, anche quando per esse non siano ancora intervenute la verifica di cui all'art. 12, comma 2, o la dichiarazione di cui all'art. 13⁽¹⁴⁾; del divieto di esportazione per le «cose che presentino interesse culturale» previsto all'art. 65, comma 3.

Nondimeno, tali discipline, senza necessariamente risolversi in una prospettiva ricognitiva, potrebbero pur sempre inquadrarsi come misure di carattere cautelare, per il cui tramite si realizza bensì una anticipazione della tutela, ma in attesa della dichiarazione di interesse storico-artistico. Alla quale, pertanto, dovrebbero riconoscersi - né sembra ostativo il carattere costitutivo dell'accertamento⁽¹⁵⁾ - effetti retroattivi.

Ebbene, tale oscillazione pare riemergere, similmente a quanto già avvenuto in passato, nella disciplina penale novellata⁽¹⁶⁾. La quale, con una certa ambiguità, fa riferimento ai beni culturali o, in un caso, alle «cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico o altre cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela ai sensi della normativa sui beni culturali» (art. 518-*undecies*), sembrando evocare più le categorie astratte di beni potenzialmente tutelabili che le *res* specificamente sottoposte a tutela, ovvero sia già dichiarate⁽¹⁷⁾.

Non è una differenza di poco conto.

In questa prospettiva, assimilandola ad una qualità intrinseca e sostanziale⁽¹⁸⁾,

(13) Art. 10, comma 5.

(14) Art. 28.

(15) Contro la tesi (sostenuta, tra gli altri, da M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., 261; M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, cit., 1072) che l'atto costitutivo non possa avere efficacia retroattiva, a differenza degli atti dichiarativi che, accertando l'esistenza di una qualità preesistente della cosa, presenterebbero ontologicamente il carattere della retroattività, cfr., M.A. SANDULLI, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificato*, cit., 1024, nt. 2. In argomento, v., inoltre, A. ROTA, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, cit., pagg. 194 ss.

(16) Cfr., G.P. DEMURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, cit., 33, per il quale «è proprio la mancanza di espresso collegamento con le disposizioni definitorie del Codice dei beni culturali e del paesaggio a consentire (legittimare) una flessibilità applicativa in favore della tutela del patrimonio culturale reale», a scapito di una tutela circoscritta al solo patrimonio culturale dichiarato.

(17) Cfr., G.P. DEMURO, *I delitti contro il patrimonio culturale nel codice penale: prime riflessioni sul nuovo titolo VIII-bis*, cit., 31, per il quale «l'orientamento di fondo della riforma è a favore della tutela del patrimonio culturale reale, come dimostrano le due fattispecie maggiormente caratterizzanti, vale a dire quelle sul furto e sul danneggiamento».

(18) In questo senso, tra le altre, sent. Cons. St., sez. Sesta, 12 dicembre 1992, n. 1055, in *Foro it.*, 1993, III, pagg. 503 ss. Cfr., F. MANTOVANI, *Lineamenti della tutela penale del patrimonio artistico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, pagg. 55 ss., per il quale potrebbe considerarsi conforme alla disciplina costituzionale «un sistema di tutela penale del patrimonio artistico reale, che [estendesse]

la valutazione sulla culturalità della *res* verrebbe, infatti, ad essere rimessa, del tutto indipendentemente dall'intermediazione di un atto amministrativo di accertamento, alla "discrezionalità" del giudice nel corso del procedimento penale, nel presupposto, poco convincente, che la nozione di bene culturale "dichiarato" o "formale" valida ai fini amministrativi, possa essere affiancata da una "autonoma nozione *penalistica* di bene culturale⁽¹⁹⁾".

È tutt'altro che scontato, tuttavia, che l'autorità giurisdizionale penale possa legittimamente sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio di una competenza, la verifica della culturalità, ad essa espressamente riservata⁽²⁰⁾.

Senza contare che, solo in quanto sia esercitato da quest'ultima, tale accertamento è corredato dalla garanzia della sottoposizione al sindacato giurisdizionale di legittimità⁽²¹⁾, oltre che di merito tramite il ricorso amministrativo presso il Ministero (art. 16).

Come è noto, la Corte di Cassazione appare, sul punto, tradizionalmente divisa tra un primo orientamento - storicamente risalente e ancora maggioritario -, incline a ritenere non necessario un formale provvedimento dell'Amministrazione, confermando così che la culturalità - alla stregua di una qualità intrinseca - sarebbe

la tutela a tutte le cose aventi un intrinseco valore artistico, *in re ipsa*, a prescindere da previe dichiarazioni di chicchessia» (pag. 64), in quanto esso consentirebbe «di estendere la tutela contro le aggressioni in danno, sia in assenza di previ atti dichiarativi come pure al di fuori di devianti presunzioni di artisticità e di attribuire alla magistratura un potere sostitutivo ed integrativo nella tutela del patrimonio artistico, che [ovvierebbe] alle insufficienze strutturali come pure ad eventuali collusioni della autorità amministrativa con private iniziative speculative» (pag. 67).

- (19) In argomento, v. A. MASSARO, *Illecita esportazione di cose di interesse artistico: la nozione sostanziale di bene culturale e le modifiche introdotte dalla legge n. 124 del 2017*, in *Dir. pen. cont.*, 5/2018.
- (20) Affermano che l'accertamento della culturalità del bene sia un momento indefettibile, escludendo che, quando manchi il provvedimento amministrativo, la valutazione dell'interesse culturale possa essere autonomamente compiuta dal giudice, A.M. SANDULLI, *Nota alla sent. Tribunale di Bologna 3 agosto 1951*, in *Foro it.*, 1951, I, col. pagg. 1557 ss.; S. BENINI, *Sulla liceità del possesso di oggetti archeologici da parte dei privati*, in *Foro it.*, 1993, II, col. pagg. 633 ss. In argomento, v., però, G. PIOLETTI, *Art. 176*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, pagg. 726 ss. per il quale (pag. 731) l'intervento del Codice avrebbe reso «non più necessario l'accertamento della culturalità della cosa» per la realizzazione del reato di illecito impossessamento di beni culturali appartenenti allo Stato. Ad avviso dell'autore, infatti, poiché, *ex art. 12, comma 1, del Codice medesimo*, in attesa della verifica della culturalità, i beni pubblici sono sottoposti ad una tutela anticipata e cautelare, e, dunque, basterebbe «da sola possibilità che la cosa presenti interesse culturale» perché «appartenga *ipso iure* allo Stato», l'accertamento dell'interesse culturale non sarebbe più necessario per integrare il delitto di cui all'art. 176; ID., *Considerazioni sul delitto di impossessamento illecito di beni archeologici secondo il Codice Urbani*, in V. PIERGIGLI, A.L. MACCARI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, pagg. 445 ss.
- (21) Cfr., sul punto, G. PIOLETTI, *Considerazioni sul delitto di impossessamento illecito di beni archeologici secondo il Codice Urbani*, cit., 452.

desumibile direttamente dal giudice⁽²²⁾, finanche in assenza di una indagine tecnico-peritale, ed un secondo orientamento⁽²³⁾, minoritario, ma senza dubbio più garantistico, per il quale non potrebbe prescindersi dalla competenza dell'Amministrazione in ordine alla verifica dell'interesse storico-artistico⁽²⁴⁾, con l'effetto di considerare quest'ultima come pre-condizione per la configurabilità del reato.

Ebbene, qualora si riaffermasse il primo orientamento, ne uscirebbe significativamente sacrificato il principio della necessaria tassatività della fattispecie penale (art. 25, comma 2, Cost.), che risulterebbe in definitiva affidato alla, quanto mai indeterminata, nozione di "culturalità".



(22) Sentt. Cass., sez. Terza, n. 45814 del 2001; Cass., sez. Terza, n. 47922 del 2003, nonché, più di recente, sentt. Cass., sez. Terza, n. 47825 del 2017; Cass., sez. Terza, n. 10468 del 2018.

(23) Cass., sez. Terza, n. 42291 del 2001.

(24) Corte di Cassazione, sez. Terza, n. 28929 del 2004, su cui v., P. CIPOLLA, P.G. FERRI, *Il recente codice dei beni culturali e la continuità in tema di accertamento della culturalità del bene*, in *Cass. pen.*, 2005, (1509), pagg. 3451 ss., per i quali sarebbe erroneo ritenere, come si fa nella pronuncia, che il Codice dei beni culturali, innovando rispetto al Testo unico, abbia posto la dichiarazione di culturalità da parte dell'autorità amministrativa a presupposto della configurabilità del cosiddetto furto d'arte, concludendosi che il Codice, in continuità con il Testo unico, «non abbia mutato alcunché in ordine alla tutela penale del patrimonio culturale». In senso diverso, tuttavia, v., la successiva Cass., Sez. Terza, n. 39109 del 2006, su cui v., A. MONTAGNA, *La culturalità del bene ed il reato di illecito impossessamento di beni culturali*, in *www.lexambiente.it*. Cfr., inoltre, G. PIOLETTI, *Considerazioni sul delitto di impossessamento illecito di beni archeologici secondo il Codice Urbani*, cit., pagg. 450 ss.



Professore
Giorgio Spangher(*)

La riforma Cartabia *Una sfida di valori*

1. Ogni legge ha un finalismo, più o meno diretto. Se la legge è complessa. Alle finalità dirette, si affiancano anche linee secondarie, più circoscritte. Con riferimento alla riforma Cartabia, di cui al d.lgs. n. 150 del 2022, attuativo della legge delega n. 134 del 2021, la finalità principale è quella delineata dal PNRR, cioè, la necessità di deflazionare il carico giudiziario del venticinque per cento entro il 2026. Nell'impossibilità di ricorrere all'amnistia, alla depenalizzazione, alla prescrizione, lo strumento del decongestionamento non può essere che il processo penale o più in generale il complesso di materie (sistema di diritto penale sostanziale e sistema penitenziario) che si innesta nel processo penale. Certamente, non è affidato solo al processo il riferito compito assegnatoci dall'Europa. Ci sono strumenti organizzativi, tecnologici, umani, informatici, strumentali che devono assecondare il perseguimento di quell'obiettivo. Tra i *file rouge* della riforma, sotto traccia, vanno annoverati meccanismi correttivi di alcune patologie organizzative, gli organici, la distribuzione dei carichi giudiziari. Con evidenti scompensi nei vari tribunali e nelle Corti d'appello. Più tecnicamente si cerca di sciogliere alcune incrostazioni negli sviluppi processuali al fine di renderli più fluidi, di correggere alcune patologie comportamentali di protagonisti e comprimari delle vicende giudiziarie. Si punta a rendere professionalmente responsabili tutti i soggetti del servizio giustizia, perché di questo si tratta, a favore di tutti i cittadini.

2. Sono molte le norme introdotte con la riforma, novantanove per la precisione, ma nella misura in cui si inseriscono in una trama normativa, quella del codice e delle leggi complementari, finiscono inevitabilmente, in modo consapevole o inconsapevole, per delineare un nuovo modello di processo, che se non assolutamente organico, prospetta delle linee tendenziali.

(*) Già Ordinario di Procedura Penale.

Sotto questo profilo la riforma conferma e rafforza lo spostamento del baricentro del processo nella fase delle indagini preliminari, senza peraltro alterare i poteri del pubblico ministero che vengono, tuttavia, ridelineati rispetto a qualche deviazione delle previsioni non sempre rispettate e che era necessario ridefinire, attraverso un più accentuato controllo del giudice in qualche parte.

Tenuto conto dell'obiettivo del PNRR, va detto che la riforma punta ad incidere sulla più consistente numericamente massa di reati, potendosi da subito affermare che la riforma non tocca né il processo di criminalità organizzata, né quello di pace. È tuttavia chiaro che nell'auspicato decongestionamento dovrebbe avvantaggiarsi l'intera macchina giudiziaria.

La riforma incentra la sua attenzione sulla criminalità medio bassa, a non elevata intensità: quella per intendersi delle cosiddette *pene detentive brevi*, collocate entro la soglia (concreta) dei quattro anni. Nei confronti di queste decisioni, il legislatore prevede la trasformazione delle sanzioni sostitutive di cui alla legge n. 689 del 1981, in vere e proprie pene sostitutive. Il giudice pertanto nella sentenza di condanna potrà disporre, nei limiti di legge, di otto pene: alle tradizionali pene principali si affiancano ora anche quattro pene sostitutive, graduate in relazione all'entità della pena principale.

In tal modo il sistema sanzionatorio riformato (art. 20-*bis* c.p.) e processo si integrano e il processo può utilizzare i nuovi strumenti punitivi nei suoi percorsi processuali tesi alla definizione, se del caso, anticipata del processo attraverso i riti speciali che si connotano in tal modo ulteriormente rispetto a quanto attualmente previsto, di elementi di premialità. Queste premesse consentono di definir meglio la natura del nuovo processo, in considerazione del fatto che l'obiettivo deflattivo viene perseguito attraverso l'anticipazione delle uscite dal processo entro la chiusura dell'udienza preliminare.

A tal fine ai tradizionali percorsi del patteggiamento, del decreto penale, del rito abbreviato e della messa alla prova, ridisegnati e resi maggiormente premiali sotto vari profili per l'imputato, altri se ne affacciano: estinzione delle contravvenzioni, ampliata tenuità del fatto, ma soprattutto sono prospettate possibili anticipazioni di archiviazioni e di sentenze di non luogo, che nella loro formulazione positiva, cioè, la probabilità della condanna, toccano un avvertimento sull'esito dibattimentale del processo. In altri termini, la proiezione dibattimentale negativa, finisce per indurre all'accettazione dell'offerta definitiva, più favorevole. Si è così parlato di soave inquisizione. Del resto il giudizio dibattimentale resta condizionato dall'attuale disciplina e le impugnazioni (cioè, l'appello), se non scoraggiato con ulteriori sconti di pena, sarà condizionabile da filtri processuali (specificità di motivi) e oneri a carico degli impugnanti (nuove procure).

3. Naturalmente, questa scelta sistematica, non può non essere accompagnata da modifiche normative procedimentali.

La collocazione che si vuole anticipata delle determinazioni del processo, rispetto alla tradizionale centralità del dibattimento e degli strumenti di controllo, le impugnazioni, impone progressive anticipazioni degli strumenti procedimentali così da favorire - anche oltre la premialità - ed assicurare in quella fase (le indagini) la correttezza degli sviluppi processuali, evitando invalidità processuali con il rischio di regressioni che annullerebbero gli effetti acceleratori e deflattivi.

In termini generali, analizzando molti profili normativi, si percepisce l'aria di un processo che si può definire a "trazione anteriore", cioè di un processo nel quale molti aspetti sono e devono essere anticipati; la costituzione di parte civile, la verifica della regolarità della citazione dell'imputato assente.

Ciò impone rispetto delle regole e controlli a cadenze serrate, nonché sanatorie di eventuali possibili patologie, sospensione dei processi che si rivelano inutili (i cosiddetti imputati fantasmi).

A ciò devono contribuire - come detto in esordio - i comportamenti professionalmente virtuosi di tutti i protagonisti.

Si tratta di una scommessa forte che se dovesse perseguire anche solo in parte i risultati sperati, sarebbe un grande successo. Le riforme camminano sulle gambe degli uomini e speriamo di essere tutti all'altezza della sfida che la riforma ci consegna.



DOTTRINA



Professore
Silvio Ciappi(*)



Sottotenente
Giuseppe Edoardo Genovese(**)

L'autopsia psicologica

Uno strumento investigativo utile nei casi di morte violenta o sospetta⁽¹⁾

Nel novero delle più tradizionali tecniche d'indagine, le scienze forensi costituiscono ormai un campo di studio prezioso nella risoluzione di casi giudiziari complessi, come quelli che riguardano ad esempio, un suicidio, una morte violenta o sospetta. In tale contesto, una tecnica poco esplorata fino a qualche tempo fa e che oggi nel nostro Paese trova un discreto riscontro in ambito civile e penale, è l'autopsia psicologica: una particolare forma di perizia, volta a ricostruire retrospettivamente la vita di una persona scomparsa o deceduta, capirne la morte e le cause che l'hanno provocata. Nello specifico questo contributo intende analizzare i modelli, i limiti e l'applicazione di tale tecnica in ambito criminologico.

Forensic sciences represent a valuable field of study among the most traditional investigation techniques in the resolution of complex court cases already, such as those regarding suicide and violent or suspect death, for example. Within this context, a so far scarcely explored technique, which nowadays shows a moderate feedback in our country in the civil and penal remit, is psychological autopsy: A peculiar type of examination aimed at reconstructing the life of a deceased person in retrospective, understanding the death and the causes leading to it. Specifically, this contribute aims at analysing models, limitations and applications of this technique in the criminological field.

(*) Dottore in Legge. Criminologo, Psicoterapeuta e psicopatologo forense. Docente universitario presso varie università italiane. Già Membro della Commissione parlamentare sulla morte di David Rossi.

(**) Dottore in Legge e in Psicologia clinica. Criminologo e Grafologo forense. Docente universitario incaricato e delegato nazionale di Penelope - Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse.

(1) Divisione dell'opera per Autori: Sottotenente Giuseppe Edoardo Genovese paragrafi 1, 2, 3, 7 e 8, Professore Silvio Ciappi paragrafi 4, 5 e 6.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'autopsia psicologica e gli ambiti di applicazione. - 3. Metodologia e protocolli. - 4. L'autopsia psicologica nei casi di suicidio. - 5. L'autopsia psicologica nei casi di morte violenta. - 6. L'autopsia psicologica nei casi di morti accidentali. - 7. L'autopsia psicologica: uno strumento utile per la ricerca di persone scomparse? - 8. L'autopsia psicologica e grafologia criminalistica.

1. Introduzione

Questo contributo intende portare all'attenzione del lettore uno strumento d'indagine sempre più impiegato nel panorama forense nazionale e internazionale. Come è noto da tempo, nell'ambito delle più tradizionali tecniche d'indagine, le scienze forensi costituiscono un campo di studio prezioso per la risoluzione di casi giudiziari complessi, come quelli che riguardano ad esempio, un suicidio, una morte violenta o sospetta. In tale contesto, una tecnica poco esplorata fino a qualche tempo fa, e che oggi nel nostro Paese trova un discreto riscontro in ambito civile e penale, è l'autopsia psicologica: una particolare forma di perizia, che si pone l'obiettivo di ricostruire retrospettivamente la vita di una persona scomparsa o deceduta, capirne il decesso e le cause che l'hanno provocata⁽²⁾.

Richiamando la letteratura sul tema⁽³⁾, si evince come tale metodologia si estrinseca:

> *in rapporto al suo oggetto*, nella ricostruzione retrospettiva, cioè successiva alla morte, della vita di una persona;

> *in rapporto alle sue finalità*, nell'analisi delle peculiarità della vittima allo scopo di trarre elementi utili per stabilire:

- movente;
- *modus operandi* dell'autore;
- dinamiche sottese alla realizzazione dell'evento;

(2) BONICATTO B., *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPES R., FrancoAngeli, Milano, 2006.

(3) SHNEIDMAN E.S., *The Psychological autopsy*, in *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 11, 4, 1981, pagg. 325-340; EBERT B.W., *Guide to conducting a psychological autopsy*, in *Professional Psychology: Research and Practice*, 18, 1, 1987, pagg. 52-56; BESKOW J., RUNESON B., ASGÅRD U., *Psychological autopsies: methods and ethics*, in *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 20, 1990, pagg. 307-323; ANNON J., *The Psychological Autopsy*, in *American Journal of Forensic Psychology*, 13, 1995, pagg. 39-48; CANTER D., ALISON L., *Profiling in Policy and Practice*, Aldershot (UK): Ashgate, 1999; BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPES R., *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, FrancoAngeli, Milano, 2006; BARBIERI C., BARBERO L., PALIERO V., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale e del Diritto in Campo Sanitario*, 2, 2013, pagg. 597-612; BARBIERI C., BARBERO L., PALIERO V., *L'autopsia psicologica*, in CIAPPI S., PEZZUOLO S. (a cura di), *Manuale di psicologia giuridica*, 2014, pagg. 167-175, Firenze: Hogrefe; BARBIERI C., VERDE A., *Trauma e vittimizzazione lungo le generazioni: alcune riflessioni in margine a un caso peritale*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 1, 2014, pagg. 30-38; MERZAGORA BETSOS I., TRAVAINI G., BARBIERI C., CARUSO P., CIAPPI S., *L'autopsia psicologica: contradictio in adiecto?*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 2, 2017, pagg. 84-95.

> *in rapporto ai suoi esiti*, attraverso un contributo tecnico alla diagnosi differenziale tra:

- omicidio;
- suicidio;
- decesso per cause naturali;
- decesso per cause accidentali;
- ricerca di persona scomparsa (in assenza del cadavere)⁽⁴⁾.

Nel campo della criminologia è universalmente riconosciuta l'importanza di delineare un profilo di colui che si è macchiato di tali delitti, nella disamina di crimini violenti, allo scopo di definire un paradigma psicologico. La stessa attenzione, per molto tempo sottovalutata, viene oggi posta anche nella costruzione di un profilo della vittima. Questo perché ormai è assodato che in un qualunque evento criminoso, esiste una “dinamica sistemica⁽⁵⁾”, che unisce vittima e carnefice nel raggio d'azione dello stesso crimine. Quando gli investigatori si trovano ad affrontare un caso di morte violenta, questo può essere il risultato di tre principali cause: incidente, suicidio o omicidio. In tale contesto, la ricerca investigativa, assume i connotati dell'indagine retrospettiva. In altre parole, l'investigatore indossa le vesti di uno “storico”, analizza i dati di oggi al fine di ipotizzare cosa è successo ieri⁽⁶⁾. Talvolta, nonostante si raggiunga la verità processuale, le cause non sono chiare e possono sorgere sospetti circa la reale intenzionalità suicida della vittima o sulla veridicità di un evento accidentale. È pertanto utile, per fini investigativi, impiegare tecniche e metodi per approfondire la conoscenza di quanto è successo.

In tale ambito, l'autopsia psicologica, rientra tra le tecniche psicologiche più utilizzate in quanto, come evidenzia il professore Bonicatto (2006), «(...) si tratta di un procedimento che ha l'obiettivo di raccogliere i dati riguardanti la vittima, al fine di ricostruire il suo stato mentale ed il suo profilo psicologico prima del decesso, per valutare in che misura, queste specifiche condizioni, possono aver svolto un ruolo nella genesi dei fatti che ne hanno determinato la morte⁽⁷⁾».

Si tratta dunque di definire retrospettivamente lo stato mentale di una persona deceduta nell'ambito di un preciso momento processuale (penale e/o civile), al fine di chiarire la dinamica dei fatti per fornire una spiegazione plausibile a quanto accaduto.

(4) BARBIERI C., CIAPPI S., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione*, a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

(5) BONICATTO B., 2016.

(6) GULOTTA G., *Breviario di psicologia investigativa*, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2014.

(7) BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

Questo strumento psicologico, secondo lo studioso appena menzionato può essere impiegato:

- > come perizia riguardante il soggetto da esaminare;
- > come metodo o via di supporto alle investigazioni.

In tutti quei casi in cui né il medico legale né gli investigatori hanno acquisito sufficienti elementi a disposizione, l'autopsia psicologica può offrire un valido contributo determinando gli antefatti. Tutti gli elementi utili per una più approfondita indagine si possono desumere:

1. analizzando i fattori di rischio suicida, di rischio eteroaggressivo o di rischio di incidentalità;
2. esaminando lo stile di vita della vittima;
3. valutandone lo stato mentale prima e al momento della morte;
4. definendo le aree di conflitto e motivazionali;
5. disegnando un profilo di personalità della vittima;
6. facendo luce su eventuali segnali di avviso pre-suicida;
7. chiarendo, di fatto, se esisteva uno stato pre-suicida;
8. se riguardo all'accaduto, la vittima poteva essere considerata un "soggetto a rischio"⁽⁸⁾.

L'analisi dettagliata dei fatti antecedenti, la disamina dei comportamenti, delle azioni e delle abitudini precedenti, l'individuare le condizioni che hanno determinato quanto successo, permetterà agli investigatori di fornire una spiegazione fondata circa la genesi, il movente e la dinamica.

Nello specifico, il profilo psicologico della vittima si realizza attraverso la minuziosa raccolta delle informazioni che lo riguardano mediante interviste a familiari, colleghi e conoscenti, nonché tramite lo studio di tutta quella documentazione sanitaria (ricoveri ospedalieri pregressi, visite specialistiche effettuate, certificazioni e prescrizioni di terapie eseguite) e giudiziaria (verbale di sopralluogo, verbale autoptico, scritti, fotografie, video, ecc.) per acquisire quante più informazioni possibili⁽⁹⁾.

2. L'autopsia psicologica e gli ambiti di applicazione

La tecnica della cosiddetta *autopsia psicologica*, può esser utilizzata sia in ambito investigativo, penale, civile sia lavorativo.

(8) BONICATTO B., in *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, a cura di BONICATTO B. GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., FrancoAngeli, Milano, 2006.

(9) RAO U. (1994), *Psychological autopsy studies of suicide. Current Opinion in Psychiatry*, 7, pagg. 330-333; MONZANI M., *Manuale di psicologia giuridica*, in *libreriauniversitaria.it edizioni*, Padova, 2013; MONZANI M., *Manuale di Criminologia*, in *libreriauniversitaria.it edizioni*, Padova, 2016.

Per una più rapida e agevole lettura si riporta di seguito uno schema dei diversi ambiti⁽¹⁰⁾ nei quali l'applicazione del metodo può rivelarsi un importante contributo.

Finalità: offrire elementi di significato per una più corretta *diagnosi differenziale* tra:

- > omicidio;
- > suicidio;
- > decesso per cause naturali;
- > decesso per cause accidentali;
- > ricerca di un soggetto scomparso in assenza del suo cadavere.

In ambito penale: *diagnosi differenziale*

- > tra suicidio e omicidio;
- > tra diverse tipologie di omicidio (per precisare il ruolo del reo):
 - omicidio volontario (*ex art. 575*);
 - omicidio del consenziente (*ex art. 579*);
 - istigazione o aiuto al suicidio (*ex art. 580*);
 - suicidio quale aggravante del reato di maltrattamento in famiglia (*ex art. 572*);
- > tra le diverse fattispecie di suicidio (per precisare il ruolo della vittima):
 - tentato suicidio;
 - mancato suicidio;
 - doppio suicidio o morte diadica o patto suicidario;
 - omicidio-suicidio;
 - suicidio post-omicidio;
- > tra omicidio e altre tipologie di decessi:
 - morte di tipo accidentale (ad es. incidente domestico fortuito ma fatale);
 - morte per cause naturali (ad es. una patologia).

In ambito civile: *valutare*

- > lo stato di salute mentale di un soggetto deceduto o per suicidio o per cause accidentali o per cause naturali, quando si intende accusare di invalidità un atto da lui compiuto prima di morire (testamento, donazioni, compravendite, ecc.);
- > il diritto alla liquidazione di una polizza assicurativa privata tipo vita/morte in caso di omicidio o, viceversa, di suicidio della vittima;
- > l'eventuale risarcimento del danno in casi di *malpractice* di psichiatri ritenuti responsabili del suicidio o del tentato suicidio dei pazienti presi in carico⁽¹¹⁾.

(10) Riassunto dagli autori BARBIERI C., CIAPPI S., in *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione*, a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

(11) Ricostruire l'esistenza o meno di una cosiddetta sindrome pre-suicidaria, quale condizione di rischio in presenza della quale il medico è tenuto a proporre interventi di tipo preventivo ex art. 40 c.p. - cfr. causalità omissiva e non solo commissiva.

In ambito del lavoro: *in caso di incidenti sul lavoro, esaminare se il lavoratore si trovasse in condizioni psichiche* tali da:

- > renderlo o meno idoneo allo svolgimento delle mansioni;
- > renderlo responsabile del rispetto delle procedure operative, così da riconoscere o meno ai congiunti superstiti il diritto al risarcimento di una morte in occasione e per causa di lavoro.

3. Metodologia e protocolli

Prima di addentrarci nel campo applicativo della tecnica è opportuno segnalare una premessa di carattere generale. Ciò che negli anni ha rappresentato un elemento di criticità dell'autopsia psicologica è la mancanza di procedure *standard* universalmente validate sul piano scientifico. Questo vuol dire che, nel tempo, ogni *team* di esperti, dedicato all'utilizzo di questa particolare forma di perizia, procedeva secondo un proprio *modus operandi* per l'acquisizione dei dati.

Tuttavia, diversi esperti hanno cercato di individuare i punti salienti della procedura al fine di stilare delle linee-guida, nel tentativo di uniformare il metodo e giungere ad una maggiore affidabilità e riproducibilità dei risultati⁽¹²⁾.

Gli studiosi Bonicatto, Pèrez e Lòpez (2006) forniscono una risposta importante a tali critiche, sottolineando il prezioso lavoro svolto a Cuba, per l'elaborazione di un modello integrato di autopsia psicologica finalizzato ad uniformare le procedure di raccolta dei dati.

Tale modello verrà trattato nella seconda parte di questo paragrafo.

Dal punto di vista storico, il primo contributo significativo sull'autopsia psicologica risale ad uno studio condotto da Eli Robins alla fine degli anni Cinquanta, effettuato presso la *Washington University* di San Louis su 134 soggetti deceduti per suicidio nell'arco temporale 1956-1957.

(12) HAWTON K., APPLEBY L., PLATT S., FOSTER T., COOPER J., MALMBERG A., *The psychological autopsy method: a review of methodological issues*, in *Journal of Affective Disorders*, 50, 1998, pagg. 269-276; ISOMETSÄ E., *Psychological autopsy studies: A review*, in *European Psychiatry*, 16, 2001, pagg. 379-385; YOSHIMASU K., KIYOHARA C., MIYASHITA K., *Suicidal risk factors and completed suicide: meta-analyses based on psychological autopsy studies*, in *Environmental Health and Preventive Medicine*, 13, 2008, pagg. 243-256; ABONDO M., MASSON M., LE GUEUT M., MILLET B., *Psychiatric autopsy: its uses and limits in France*, in *Encephale*, 34, 4, 2008, pagg. 343-346; GARCÍA-CABALLERO Á., RECIMIL M.J., TOURIÑO R., GARCÍA-LADO I., ALONSO M.C., WERLANG B., JIMÉNEZ J., PÉREZ DE ALBÉNIZ M.C., LOSADA A., BENDAÑA J.M., *Adaptation and validation of the Semi-Structured Interview for Psychological Autopsy (SSIPA) in Spanish*, in *Actas Españolas de Psiquiatria*, 38, 6, 2010, pagg. 332-339; BARBIERI C., CIAPPI S., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione*, a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

Simili studi sulle condotte auto-distruttive in realtà erano già stati eseguiti negli anni Venti a Parigi e Trenta a New York⁽¹³⁾.

Negli stessi anni, il *Los Angeles Suicide Prevention Center*, fondato dagli psicologi Farberow, Litman e Shneidman, conio la terminologia della tecnica, al fine di studiare scientificamente il fenomeno del suicidio sotto il profilo psicologico. Schneidman e Farberow, in seguito, svilupparono un primo modello operativo di autopsia psicologica ancora oggi adoperato negli Stati Uniti⁽¹⁴⁾.

Questo mirava a stabilire:

- a. perché un soggetto si fosse suicidato;
- b. se è stato curato a sufficienza prima che si suicidasse;
- c. quale era il rischio che lo facesse⁽¹⁵⁾;
- d. se il suicidio non fosse in realtà un omicidio o una morte per cause naturali o accidentali⁽¹⁶⁾.

In Europa, invece, i primi studi sul tema sono stati eseguiti in Inghilterra alla fine degli anni Sessanta⁽¹⁷⁾, mentre simili analisi epidemiologico-statistiche sono state effettuate anche nei paesi del Nord Europa, in Australia e in Canada.

Ciononostante, le prime ricerche erano di tipo descrittivo e senza adeguati controlli. Solo a partire dal XXI secolo sono stati condotti studi sistematici basati su interviste standardizzate e nei quali il gruppo di controllo individuato era un campione rappresentativo della popolazione generale⁽¹⁸⁾.

-
- (13) ROBINS E., MURPHY G.E., WILKINSON R.H. JR, GASSNER S., KAYES J., *Some clinical considerations in the prevention of suicide based on a study of 134 successful cases*, in *American Journal of Public Health*, 49, 1959, pagg. 888-899; SHNEIDMAN E.S., FARBEROW N.L., *Cry for help*, New York, McGraw-Hill, 1961; LITMAN R.E., *500 Psychological autopsies*, in *Journal of Forensic Science*, 34, 3, 1989, pagg. 638-646.
 - (14) TOSTO R., *Indagine post-mortem. L'autopsia psicologica. Viaggio nella mente della vittima*, Società Editrice Montecovello, Girifalcom, 2011.
 - (15) LITMAN R.T., *Psychological-psychiatric aspects of certifying of death*, in *Journal of Forensic Science*, vol. 13, n. 1, Jan. 1968, pagg. 46-54; SELKIN J., LOYA F., *Issues in the psychological autopsy of a controversial public figure*, in *Professional Psychology*, 10(1), pagg. 87-93; 1979; FLOWER R., HOWARD H., *A psychological autopsy*, in *Psychology Today*, pagg. 22-23, maggio 1986; EBERT B.W., *Guide to conducting a psychological autopsy*, in *Professional Psychology: Research and practice*, 18(1), pagg. 52-56, 1987; SELKIN J., *Psychological Autopsy in the Courtroom*, Author, Denver, 1987; BRENT D.A., *The psychological autopsy: Methodological issues for the study of adolescent suicide*, in *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 19(1), pagg. 43-57, 1989; CLARK D.C., HORTON-DEUTSCH S.L., *Assessment in absentia: The value of the psychological autopsy method for studying antecedents of suicides and predicting future suicides*, in MARIS R., BERMAN A., MALTESBERGER J., YUFIT R. (eds), *Assessment and Prediction of Suicide*, Guilford Press, New York, pagg. 499-519, 1992. GULOTTA G., *Breviario di psicologia investigativa*, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2014.
 - (16) GULOTTA G., *Breviario di psicologia investigativa*, cit.
 - (17) BARRACLOUGH B., BUNCH J., NELSON B., SAINSBURY P., *A Hundred cases of suicide: clinical aspects*, in *British Journal of Psychiatry*, 125, pagg. 355-373; SHNEIDMAN E., *The forensic pathologist and the multidisciplinary approach to death. Essays in self-destruction*, New York, Science House, 1981.
 - (18) BARBIERI C., CIAPPI S., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione* a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

A tal proposito, gli studiosi Weisman e Kastenbaum (1968), che nel corso del tempo si trovarono a definire ulteriormente l'impiego di tale tecnica, sostennero⁽¹⁹⁾ che il compito più importante da svolgere è quello dell'intervista evidenziandone due tipologie. La prima è l'intervista ai testimoni oculari, cioè quella effettuata a coloro che assistono all'evento-morte o che ritrovano il corpo del deceduto. La seconda è l'intervista alle persone che avevano in qualche modo una relazione con lo scomparso, ovvero familiari, compagni di lavoro o di scuola, *partners* affettivi e/o sessuali o amici. Altri psicologi aggiungono una terza intervista, che prevede lo studio dell'autopsia fisica del cadavere, poiché, spesso, la vittima può rivelare segreti nascosti riguardo se stessa o altre persone coinvolte, informazioni importanti che nessun testimone potrebbe conoscere⁽²⁰⁾.

Poc'anzi si è fatto riferimento al primo modello operativo di autopsia psicologica, sviluppato dallo studioso Shneidman nel 1961. Tale protocollo oggi viene impiegato negli USA e consta di sedici categorie⁽²¹⁾ (Tab. 1).

Successivamente, per dare maggiore forza al protocollo, il ricercatore Thomas J. Young nel 1992, aggiunse ulteriori aree di indagine, identificate in ventisei categorie⁽²²⁾ (Tab. 2).

Un secondo modello di autopsia psicologica più completo secondo gli autori Picozzi e Zappalà⁽²³⁾ è quello elaborato da Elbert nel 1987. Si tratta della cosiddetta *griglia di Ebert*, di cui gli autori riportano i principali aspetti da indagare (Tab. 3).

Nel 1995 Annon, propose l'aggiunta al protocollo di altre informazioni come: l'analisi della scena del crimine e tutta quella collezione di documenti inerenti al fatto (rapporto di polizia, verbale autoptico, testimonianze, rilievi tossicologici), alla vita del deceduto prima della morte (cartelle cliniche, note scolastiche, lo stato di salute mentale, il lavoro), alle interviste a persone informate dei fatti e degli antecedenti (testimoni oculari, componenti della famiglia, amici, eventuali conviventi, colleghi di lavoro, ecc.)⁽²⁴⁾.

(19) Nello studio: *The psychological autopsy; a study of the terminal phase of life*, pubblicato nel *Community mental health journal* di New York nel 1968.

(20) BONICATTO B., *ibidem*.

(21) Adattato da Shneidman, 1976 in *L'importanza della vittimologia nel criminal profiling*, PICOZZI M., ZAPPALÀ A., *Dall'analisi della scena del delitto al profilo psicologico del criminale*, McGraw-Hill, Milano, 2002, pag. 305.

(22) BONICATTO B., in *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., FrancoAngeli, Milano, 2006, pag. 22.

(23) PICOZZI M., ZAPPALÀ A., *Dall'analisi della scena del delitto al profilo psicologico del criminale*, McGraw-Hill, Milano, 2002, pagg. 305-308.

(24) ANNON J., *The Psychological Autopsy*, in *American Journal of Forensic Psychology*, 13, pagg. 39-48, 1995.

Alla fine degli anni Novanta, invece, si è avvertita l'esigenza di sottolineare l'importanza dell'acquisizione del maggior numero possibile di informazioni e di fonti, al fine di individuare i principali punti del percorso conoscitivo, per garantire l'adeguatezza del metodo⁽²⁵⁾.

Nello specifico si è ritenuto opportuno sottolineare la necessità di:

- a) ricercare possibili scenari alternativi per risolvere il problema della morte equivoca;
- b) fornire gli elementi a favore e quelli contrari alle diverse ipotesi di morte;
- c) offrire l'evidenza della prova;
- d) suggerire le procedure che determinano validità e accuratezza della prova;
- e) indicare come l'evidenza è stata impiegata per giungere alle conclusioni del caso di specie.

All'inizio del paragrafo si è fatto riferimento alle criticità mosse a tale strumento da parte della comunità scientifica a causa della mancanza di procedure *standard* universalmente validate. Dopo una serie di revisioni dei vari modelli, delle linee-guida e delle scale di valutazione offerti dalla letteratura interessata, a Cuba, Paese in cui maggiormente si è sviluppata la tecnica, si è creato un modello originale denominato MAP (*Modelo de Autopsia Psicológica*). Il modello è stato sistematizzato e integrato successivamente⁽²⁶⁾ da altri *items*, nel corso della validazione dello stesso, applicandolo nella città di La Habana nell'analisi delle vittime di suicidio, omicidio e di incidenti.

Il lavoro di sistematizzazione si poneva l'obiettivo di ridurre al minimo il margine di errore e ha portato ad un modello più completo, attualmente impiegato, definito MAPI (*Modelo de Autopsia Psicológica Integrado*). A differenza di tutti i modelli usati in precedenza, il MAPI rappresenta lo strumento più standardizzato.

Al fine di limitare quanto più possibile la variabilità soggettiva, tutti gli operatori interessati sono tenuti a procedere nello stesso modo ed attenersi alle indicazioni previste in uno specifico manuale operativo, che delinea nei dettagli tutte le indicazioni da seguire per il corretto svolgimento dell'indagine⁽²⁷⁾.

(25) CANTER et al., 1999; BARBIERI C., CIAPPI S., 2020; CANTER D., ALISON L., (eds), *Profiling in Policy and practise*, Aldershot, Ashgate.,1999; BARBIERI C., CIAPPI S., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione*, a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

(26) BONICATTO B., in *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., FrancoAngeli, Milano, 2006.

(27) BARBIERI C., CIAPPI S., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione*, a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

Per gli studiosi i risultati sinora raggiunti sono incoraggianti ed auspicano da lato un maggior interesse da parte della comunità scientifica verso una progressiva diffusione dei protocolli in ambito investigativo e giudiziario, e dall'altro di considerare la possibilità di introdurre sistematicamente l'autopsia psicologica nel quadro di quegli accertamenti tecnici urgenti come ad esempio: il sopralluogo medico-legale e l'autopsia giudiziaria⁽²⁸⁾.

4. L'autopsia psicologica nei casi di suicidio

Il suicidio è stato il primo fenomeno ad esser analizzato con il metodo dell'autopsia psicologica ed è ancora oggi, il campo di applicazione nel quale viene più spesso impiegata⁽²⁹⁾.

Grazie allo stesso si potrebbe ad esempio sostenere, che un suicidio possa essere il frutto di uno *staging* e cioè di una messa in scena da parte del *killer*. In un'altra circostanza si potrebbe arrivare a dedurre che un decesso possa esser il frutto di una morte accidentale o naturale.

È possibile del resto che, ad una prima analisi, la realtà appaia diversa e che il primo soccorritore della scena del crimine, condizionato dalle apparenze, possa essere tratto in inganno e possa commettere un errore⁽³⁰⁾. Secondo gli studiosi, attraverso l'impiego di tale tecnica, è possibile identificare una specifica perdita o un conflitto interpersonale patiti dalla vittima fino a tre anni prima del decesso. Ciò potrebbe contribuire in modo significativo a fornire una spiegazione della morte. Gli stessi sostengono come "gli eventi negativi, quali la perdita del lavoro o un divorzio, sono spesso percepiti dalle persone come la più importante causa di perdita di speranza e di senso della vita e possono condurre ad azioni suicide⁽³¹⁾".

Alla fine degli anni Ottanta Ebert (1987) indicò quattro obiettivi principali da esaminare attraverso l'autopsia psicologica nei casi di suicidio:

- a. stabilire l'esatta modalità della morte volontaria;
- b. individuare le logiche della scelta del momento e del luogo utilizzati;
- c. valutare le tendenze suicide per porre in essere azioni preventive;
- d. fornire un'adeguata spiegazione ai familiari e agli amici del defunto, quale ulteriore forma di aiuto per l'elaborazione del lutto⁽³²⁾.

(28) *Ibidem*.

(29) *Ibidem*.

(30) BONICATTO B., in *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., FrancoAngeli, Milano, 2006.

(31) *Ibidem*, pag. 24.

(32) BESKOW J., RUNESON B., ASGÅRD U., *Psychological autopsies: methods and ethics*, in *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 20, 1990.

Sempre sul tema Hendin (1951), ha analizzato gli atteggiamenti e le fantasie dei pazienti in relazione all'evento morte e all'atto del morire. Secondo l'autore, tali fantasie che precedono l'estremo gesto, appaiono generalmente in un periodo di crisi psicologica e di forte conflitto emozionale. Alcune di queste si incontrano in tutti i suicidi e prendono la forma di:

- a. desiderio di fuga;
- b. desiderio colpevole degno di castigo;
- c. desiderio ostile di vendetta;
- d. desiderio erotico di resa masochista;
- e. desiderio di speranza di riscatto⁽³³⁾.

Un aspetto assai interessante si è riservato inoltre, alla cosiddetta “familiarità delle condotte autodistruttive⁽³⁴⁾”.

Al riguardo si è notata una maggior frequenza di suicidi in famiglie i cui membri soffrivano di depressione maggiore.

Tuttavia non è ancora chiaro se la citata inclinazione riguardi il comportamento suicida o piuttosto lo sviluppo di disturbi dell'umore, che possano comunque condizionarlo in qualche modo⁽³⁵⁾.

Conoscere la fenomenologia del suicidio, vuol dire integrare di informazioni preziose il quadro investigativo e fornire agli operatori una base di indagine solida.

5. L'autopsia psicologica nei casi di morte violenta

Il metodo della autopsia psicologica è importante anche nella risoluzione di importanti casi giudiziari. È stato applicato in alcuni casi riguardanti le morti ‘sospette’ di Roberto Calvi e Michele Sindona⁽³⁶⁾.

(33) LITMAN R.E., *500 Psychological autopsies*, in *Journal of Forensic Science*, 34, 3, 1989, pagg. 638-646 in BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

(34) CONNER K.R., BEAUTRAIS A.L., BRENT D.A., CONWELL Y., PHILLIPS M.R., SCHNEIDER B., *The next generation of psychological autopsy studies. Part I. Interview Content*, in *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 41, 6, 2011, pagg. 594-613 e YOSHIMASU K., KIYOHARA C., MIYASHITA K., *Suicidal risk factors and completed suicide: meta-analyses based on psychological autopsy studies*, in *Environmental Health and Preventive Medicine*, 13, 2008, pagg. 243-256.

(35) BARBIERI C., CIAPPI S., *La cosiddetta autopsia psicologica*, in *Manuale di psicologia giuridica. La teoria, le tecniche, la valutazione*, a cura di PEZZUOLO S., CIAPPI S., seconda edizione, Hogrefe, 2020.

(36) Ad esempio su tali casi vedasi: BARBIERI C. MERZAGORA I., CIAPPI S., TRAVAINI G., *La morte di Michele Sindona: l'autopsia psicologica come risorsa in un caso storico*, in *Rassegna di Criminologia*, 2, 2019; BARBIERI C., CIAPPI S., CARUSO P., TRAVAINI G., MERZAGORA I., 2018, *Un tentativo di autopsia psicologica di un caso storico: la morte di Roberto Calvi*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 4, 328-338.

Le finalità di una autopsia psicologica in ambito omicidiario sono più di una:

1. si tratta in primo luogo di contribuire a individuare la causa della morte, discriminando fra le diverse ipotesi: che qualche assassino cerchi di far passare il proprio crimine per suicidio non è un inedito, che talora si tenti di gabellare per incidente un suicidio, a fini assicurativi o anche solo di protezione dell'immagine del defunto, non è cosa ignota;

2. in ambito omicidiario può essere importante stabilire il ruolo che la vittima ha avuto nell'uccisione, come vittima provocatrice o magari consenziente. Analogamente la vittima può aver avuto un ruolo in caso di morte accidentale;

3. è citato anche l'effetto "terapeutico" sui sopravvissuti, congiunti o amici, per aiutarli a comprendere le ragioni del gesto e dunque a elaborare l'esperienza soprattutto in caso di suicidio ma non solo. Siccome si tratta di ricostruire quanto il soggetto ha pensato, provato, fatto prima della morte, e poi i suoi comportamenti anche abituali, la personalità, lo stile di vita, le consuetudini, le relazioni interpersonali, la sua vicenda esistenziale, il metodo dell'autopsia psicologica consisterà innanzitutto nel ricercare informazioni sul defunto intervistando familiari, parenti, fidanzati ed *ex* tali, amanti ed *ex*, amici, datori di lavoro, colleghi, compagni di scuola, insegnanti, vicini di casa, persone che a vario titolo possono vantare una certa vicinanza con il defunto: in sostanza informazioni che narrativamente ricostruiscono la trama esistenziale del soggetto.

Ma quale è il metodo in questo caso dell'autopsia psicologica?

Si tratta principalmente di effettuare una vera e propria indagine sugli stili di vita, sui comportamenti, della persona deceduta. Tale ricostruzione deve essere minuziosa, non deve tralasciare niente, neanche il più piccolo dettaglio esistenziale.

La criminologia come sappiamo è una scienza dei particolari, di indizi, è, appunto, un sapere indiziario.

A tal punto è di estrema utilità il metodo narrativo-relazionale elaborato da Ciappi (2019) secondo il quale assume una importanza rilevante individuare la 'trama' del soggetto, cioè quel filo rosso che caratterizza l'esperienza vissuta della persona⁽³⁷⁾.

Compatibilmente con le forze che si hanno a disposizione, non vanno dimenticati coloro che lo hanno conosciuto pur se non hanno una vera e propria prossimità: talora si parla di più con persone presuntivamente poco intime, si pensi alle "confidenze" che si fanno all'estetista, al barbiere, al barista.

Hanno ovviamente un'importanza particolare i medici, sia il medico di famiglia sia gli eventuali specialisti: gli psichiatri, certo, ma anche altri che per

(37) CIAPPI S., *La mente Nomade. Metodo narrativo-relazione e costruzione dell'identità*, Mimesis, Milano, 2019.

esempio possono essere al corrente di patologie che renderanno il soggetto invalido o che sono a prognosi infausta. Naturalmente l'esame della documentazione medica è reso possibile solo se gli intervistatori lavorano a stretto contatto con le autorità o con le famiglie, e solo se sono da queste legittimati.

Ciò vale anche per l'analisi dei risultati autoptici e della scena del crimine, per cui si consiglia che l'intervistatore veda direttamente la scena del crimine, o almeno i filmati e le fotografie della stessa.

La collaborazione con le autorità e in particolare con gli inquirenti serve inoltre per evitare un possibile errore pernicioso che è quello di intervistare il sospetto autore in caso di omicidio o l'istigatore in caso di suicidio.

È estremamente importante riuscire a mettere bene a fuoco il giorno prima della scomparsa o del delitto: cosa è accaduto quel giorno? Cosa ha fatto la persona? Chi ha incontrato? Come è apparso a familiari e conoscenti?

Le principali aree da indagare sono:

- i contatti personali (amici, conoscenti, colleghi di lavoro, persone conosciute in luoghi frequentati eccetera);
- precedenti psicopatologici personali, compresi precedenti ricoveri e precedenti incidenti;
- precedenti psicopatologici familiari, compresi suicidi;
- precedenti penali;
- abitudini voluttuarie, specificando il tipo di sostanza, la frequenza e la quantità di consumo. Seguono una serie di domande per accertare il grado di dipendenza, in particolare dall'alcol.

Si richiede altresì un esame psicopatologico retrospettivo fino ad un mese prima della morte. Seguono le indagini su:

- sfera di relazione (con se stesso, con gli altri, con le cose);
- sfera affettiva;
- sfera della condotta;
- alimentazione, sesso, sonno.

Sono poi indagate le aree dei conflitti in ambito socio-economico (distinti in personali, familiari, abitativi, economici, lavorativi) e in ambito giudiziario.

Per l'eventuale coinvolgimento in sottoculture delinquenziali o violente, che sono un fattore di rischio per la vittimizzazione omicida, le domande riguardano:

- i precedenti penali, specificando il titolo di reato;
- gli antecedenti violenti anche se non oggetto di denuncia;
- la permanenza in carcere;
- le abitudini antisociali (ad es. portare armi, avere legami con delinquenti).

La vittimologia ha acclarato che le probabilità di diventare vittima di un crimine non sono distribuite in modo casuale e neppure equivalente, ma che certe caratteristiche bio-fisiologiche (l'età o il genere), psicologiche (i tratti del carattere) o sociali (professione, stile di vita, *status*) possono predisporre i soggetti a divenire vittima di determinati reati. Se poi tanto è stato scritto sul rapporto malattia mentale e crimine, lo si è fatto per lo più considerando l'autore del delitto e meno il fatto che il malato di mente può, proprio perché tale, essere vittima, vuoi in quanto ha provocato la reazione dell'omicida vuoi per la sua particolare vulnerabilità. Fatto sta che l'autopsia psicologica potrà:

- > determinare la presenza o meno nella vittima di infermità mentale;
- > determinare la relazione fra l'infermità e l'atto delittuoso (criminogenesi);
- > determinare la criminodinamica in relazione all'infermità.

È importante, per la più esauriente comprensione dei fenomeni criminosi, considerare anche quelle particolari evenienze nelle quali la vittima assume un ruolo nella genesi del reato, il che servirà evidentemente nel gioco delle attenuanti e delle aggravanti, nel riconoscere se si è di fronte ad un caso di legittima difesa, e come sempre nell'identificare i "fattori di rischio" questa volta omicida.

Anche in questo caso l'autopsia psicologica servirà per collocare la vittima in una delle possibili categorie:

- > vittime passive, fra le quali le vittime accidentali;
- > vittime preferenziali;
- > vittime simboliche;
- > vittime trasversali;
- > vittime attive, quale la vittima che aggredisce, ma anche la vittima provocatrice, che subisce una violenza per avere in precedenza, e in vario modo, suscitato l'aspezzazione, l'ira, la ribellione di colui che poi reagirà perché provocato.

La legge specificatamente prevede come circostanza attenuante l'aver agito in stato di ira, determinato da un fatto ingiusto altrui (art. 62, n. 2, c.p.).

In altri casi la vittima non si rende conto di provocare e crede semplicemente di difendere il suo diritto, di dire le sue ragioni senza offendere o colpire moralmente l'avversario. Il comportamento provocatorio non è cioè dichiaratamente intenzionale e può considerarsi come espressione di dinamiche psicologiche ostili, più o meno profonde, oppure del tutto inconscie. È questo il caso della vittima inconsciamente provocatrice, che può riscontrarsi nei delitti familiari e in genere quando esistono rapporti prolungati e ravvicinati di conoscenza, di frequentazione, di lavoro o di interessi.

6. L'autopsia psicologica nei casi di morti accidentali

L'autopsia psicologica nelle morti accidentali serve anche in questo caso a effettuare una 'diagnosi' differenziale tra omicidio, suicidio e disgrazia. Ad esempio può riguardare quegli incidenti che si potrebbe scoprire essere stati in realtà suicidi che i familiari vogliono nascondere, vuoi per ragioni assicurative vuoi per malintesa protezione dell'immagine del defunto, vuoi, infine, per non vedersi rimproverare la negligenza nei confronti del suicida e delle sue condizioni.

Non solo ma ci sono anche gli incidenti stradali. In caso di incidenti stradali, la vittima potrebbe aver avuto un ruolo determinante, per la sua incuria, per la situazione mentale, per una condizione di intossicazione da sostanze o per l'uso di farmaci. O, magari ancora, perché in realtà si è "buttata" sotto un mezzo con intento autosoppressivo. Taluni incidenti, insomma, possono essere suicidi mascherati e compito di colui che utilizza la autopsia psicologica è dipanare ciò che ci sta dietro l'evento morte.

Nella raccolta anamnestica va posta attenzione agli eventuali comportamenti autodistruttivi, più o meno inconsci, o chiedersi se e come mai il sistema psichico di difesa è stato latitante. Dipendenza da sostanze o stili di vita incauti costituiscono quello che è stato definito un "suicidio cronico".

7. L'autopsia psicologica: uno strumento utile per la ricerca di persone scomparse?

Secondo la XXIV Relazione annuale (1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2020), le denunce di scomparsa registrate dalle Forze dell'ordine, dal 1° gennaio 1974 fino al 31 dicembre 2020, sono 258.552.

Di queste, 62.842 risultano ancora da ritrovare.

Per lo Stato un esercito di invisibili, per una famiglia un'assenza incerta senza confine.

Affrontare il complesso e delicato tema degli "scomparsi" vuol dire indagare le dimensioni emotive e sociali di un fenomeno che coinvolge diverse discipline: dal quadro normativo di un Paese alla sociologia e dalla criminologia alla psicologia. Quando si intraprende la ricerca di una persona scomparsa, molto spesso, le ipotesi si accavallano e, in assenza di un'adeguata preparazione professionale, che comprenda metodologia e tecnica, si rischia di perdere del tempo prezioso. In tale ambito, il ruolo dello psicologo specializzato nelle prime ore della scomparsa è di fondamentale importanza. In primo luogo serve ad intercettare i bisogni psicologici dei familiari dello scomparso e fornire un immediato sostegno.

In secondo luogo, è utile al fine di offrire un importante contributo: “ricostruire le logiche che guidano il comportamento della persona che si sta cercando⁽³⁸⁾”. Poc’anzi si è fatto riferimento alla multidisciplinarietà. L’assenza impreveduta e improvvisa di una persona può far sorgere diversi dubbi circa le cause. È per tale ragione, che un approccio di tipo criminologico può essere giustificato. Spesso casi di scomparsa possono essere collegati a reati e, quindi, può risultare funzionale ipotizzare una ricerca mirata in una “logica di interazione tra vittima ed aggressore oppure di fuga connessa ad attività illecite⁽³⁹⁾”.

Proporre di applicare la tecnica dell’autopsia psicologica nell’ambito delle persone scomparse, vuol dire indagare retrospettivamente sui fattori di rischio e sugli stati mentali di una persona prima della sua scomparsa. Il fine è spiegare con alta probabilità le motivazioni o le cause che possono celarsi, ad esempio, dietro un gesto anticonservativo come quello del suicidio.

Al riguardo sono state elaborate alcune *checklist* per meglio organizzare l’acquisizione dei dati. In relazione ai contesti, si suggerisce di indagare da un minimo di quattro aree ad un massimo di ventisei⁽⁴⁰⁾.

Nella Tabella 4 si riporta sinteticamente il modello di *checklist* proposto da De Leo e Patrizi (2006)⁽⁴¹⁾.

In linea con quanto si è già affermato nella Relazione XIV del 2015 del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse⁽⁴²⁾, in tema di persone scomparse si sottolineava l’importanza di elaborare un profilo psicologico e comportamentale dello scomparso indipendentemente dalla motivazione sottesa all’evento critico. L’obiettivo è trarre elementi utili per una più proficua razionalizzazione e pianificazione delle operazioni di ricerca, intervenendo sui tempi e sulle risorse nonché immaginando e individuando “zone geografiche di probabilità di rinvenimento/ritrovamento⁽⁴³⁾”.

(38) SBATELLA F., *Persone scomparse. Aspetti psicologici dell’attesa e della ricerca*, FrancoAngeli, 2016, Milano, pag. 79.

(39) *Ibidem*, pag. 81.

(40) EBERT B., *Guide to conducting a psychological autopsy*, in *Professional Psychology: Research and Practice*, n. 18, pagg. 52-56 in SBATELLA F., *Persone scomparse. Aspetti psicologici dell’attesa e della ricerca*, FrancoAngeli, 2016, Milano.

(41) DE LEO G., PATRIZI P., *Lo psicologo criminologo*, Giuffrè, Milano, 2006.

(42) Ufficio istituito nel 2007 composto da dipendenti civili del ministero dell’Interno e della Polizia di Stato. Il Commissario ha il compito di assicurare il coordinamento tra le amministrazioni statali competenti in materia, di monitorare l’attività delle istituzioni e degli altri soggetti impegnati a fronteggiare il fenomeno e di favorire il confronto tra i dati a carattere nazionale su persone scomparse e cadaveri non identificati e quelli a carattere territoriale.

(43) XIV Relazione Semestrale 2015 del Ministero dell’Interno, Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse in <http://eprints.bice.rm.cnr.it/17150/1/Profiling%20vittimologico%20persona%20scomparsa-Marvelli.pdf>.

Al riguardo sempre nella Relazione XIV del 2015, il Commissario auspicava l'approfondimento di “campi innovativi, quali l'autopsia psicologica o il *profiling* psicologico delle persone scomparse⁽⁴⁴⁾”. L'analisi retrospettiva della dimensione soggettiva della persona scomparsa e l'acquisizione di tutta quella serie di dati anamnestici della stessa, è importante per due aspetti:

- tracciare un profilo funzionale all'attività di rintraccio;
- offrire nel caso in cui si fosse rinvenuta la persona senza vita una diagnosi differenziale sull'eziologia del decesso, utile a indirizzare l'investigatore a indagare, eventualmente, su un possibile omicidio, suicidio o una morte accidentale.

8. L'autopsia psicologica e grafologia criminalistica

Studiare l'uomo da una sola dimensione sarebbe un errore⁽⁴⁵⁾

(Prof. B. Bonicatto, 2006)

Facendo memoria della cosiddetta *teoria della “complessità”* formulata da Edgar Morin (1995), riuscire ad analizzare l'uomo attraverso una sola lente d'ingrandimento è cosa assai ardua se non addirittura impossibile. Per questa ragione, è di fondamentale importanza integrare il procedimento di autopsia psicologica attraverso un lavoro multidisciplinare di esperti, che contribuiscono con le loro conoscenze ad ampliare il quadro dell'analisi del soggetto scomparso o deceduto. In tal senso, gli sviluppi e i numerosi campi di applicazione delle scienze grafologiche hanno già da tempo dimostrato la loro precipua utilità in diversi ambiti. In particolare si sono rivelate utili nel campo giudiziario, con lo studio e la comparazione di più scritte, firme, lettere anonime e con l'accertamento della paternità di uno scritto⁽⁴⁶⁾.

I risultati raggiunti, la ricerca costante e lo sviluppo di nuove tecniche continuamente aggiornate, hanno nel tempo introdotto la grafologia nel novero delle scienze investigative-criminalistiche. In Italia, la metodologia scientifica è stata avviata e convalidata dal medico Salvatore Ottolenghi (1861-1934) fautore delle tecniche investigative di polizia scientifica ed autore del testo “La perizia di scrittura e l'identificazione grafica” (1924)⁽⁴⁷⁾.

(44) *Ibidem*.

(45) Così scriveva il professore BONICATTO B., in *L'autopsia psicologica. L'indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, BONICATTO B., GARCIA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., FrancoAngeli, Milano, 2006, pag. 17.

(46) GENOVESE G.E., *Grafologia al servizio delle scienze criminalistiche: un progetto di ricerca*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 1, Anno LXVIII, gennaio/marzo 2021.

(47) MANETTI E., *Il contributo della grafologia nella perizia giudiziaria*, in *Anatomia del crimine in Italia. Manuale di criminologia*, a cura di DE LUCA R., MACRÌ C., ZOLI B., Giuffrè Editore, Milano, 2013.

Secondo Aloia (2013), “l’indagine psicologica condotta attraverso l’analisi della scrittura è tesa a studiare la personalità del soggetto scrivente”. Nello specifico, la scrittura costituisce l’impronta digitale dello psichismo umano ed il foglio, se volessimo utilizzare una metafora, lo specchio su cui riflette la proiezione delle sue peculiarità più profonde. La vita psichica di un essere umano lascia tracce in diverse forme: relazioni, soggetti, affetti, diari, documenti, scritti, fotografie, video, segreti. È proprio dallo studio e dall’esame di questi elementi che si attua quel processo di autopsia psicologica. Scriveva il padre della grafologia svizzera Max Pulver, “L’uomo che scrive disegna inconsapevolmente la sua natura interiore. La scrittura cosciente è un disegno inconscio: disegno di sé, autoritratto⁽⁴⁸⁾”.

In tale contesto, è di particolare importanza, come sostiene il professore Bonicatto (2006)⁽⁴⁹⁾, poter contare sul supporto di quel “corpo” legale composto da una pluralità di soggetti come avvocati, giudici, organi di polizia e grafologi. Tra l’altro, lo studioso Elbert, già nel 1987, ricomprendeva nel procedimento dell’autopsia psicologica la fondamentale importanza dell’esame di “testi e documenti scritti ritrovati” della persona in merito all’analisi del contenuto, all’analisi dello stile e all’analisi grafologica, nella disamina circa le cause della morte o della scomparsa. Nello specifico, occorre un’attenta e chirurgica perizia grafologica, che si realizza attraverso la comparazione, ad esempio, degli scritti e di tutti i documenti vergati a mano dal soggetto prima della morte.

Al riguardo, a parere di chi scrive, un metodo d’analisi assai efficace, che potrebbe esser applicato, è quello elaborato dal fautore della scuola francese Crepieux Jamin, il quale definisce otto parametri fondamentali da tenere presente nell’esame della scrittura:

1. l’*Impostazione del foglio* (gestione dello spazio): indica il grado di organizzazione e adattamento;
2. la *Dimensione della scrittura*: registra il senso di sé e l’autoaffermazione;
3. la *Direzione del rigo*: fornisce informazioni sull’autocontrollo e la linea di condotta;
4. l’*Inclinazione degli assi*: consente di rilevare la sensibilità relazionale;
5. la *Continuità del gesto grafico*, ovvero il legame o meno tra le lettere fornisce informazioni sulla tipologia di coordinazione motoria e sul tipo di pensiero utilizzato dallo scrivente;

(48) Citazione contenuta nel libro *Iniziazione alla Grafologia* a cura di PASCHERO M., Edizioni Mediterranee, Roma, 2019, pag. 7.

(49) BONICATTO B., *L’autopsia psicologica. L’indagine nei casi di morte violenta o dubbia*, BONICATTO B., GARCÍA PÉREZ T., ROJAS LÓPEZ R., FrancoAngeli, Milano, 2006.

6. la *Forma delle lettere*: definisce la vera espressione dell'individualità di chi scrive;

7. la *Velocità del gesto grafico*, registra il ritmo di attività;

8. la *Pressione*, delinea il grado di vitalità e di energia psicofisica⁽⁵⁰⁾.

Lo studioso francese rigetta la teoria della “fissità dei segni” e pone al centro il concetto della “risultante da combinazione di segni”, ovvero l'importanza del segno nel contesto grafico nel quale si trova. L'interpretazione del segno grafico, quindi, non va mai esaminata singolarmente ma va considerata nel complesso.

Al riguardo afferma: «Non esistono segni specifici indipendenti. Esistono solo segni generali le cui modalità sono diverse. Il senso di una modalità di segni generali si precisa collegandola alla sua radice e adattandone il significato alle condizioni dell'ambiente nel quale la modalità compare⁽⁵¹⁾».

L'impiego della grafologia criminalistica nel contesto dell'autopsia psicologica non ha l'ambizione di intercettare con certezza quelli che possono essere i segni premonitori di un possibile gesto suicida o di una personalità criminale, ma di rilevare quelli che sono i tratti distintivi della personalità e di evidenziare quei fattori, che possono aver influito in qualche modo sulla realizzazione di quanto accaduto.



(50) CREPIEUX J.J., trad. it., *Il carattere dalla scrittura*, QuattroVenti, Urbino, 1985; MANETTI E. *Grafologia Forense*, in *Anatomia del crimine in Italia. Manuale di criminologia*, a cura di DE LUCA R., MACRÌ C., ZOLI B., Giuffrè Editore, Milano, 2013.

(51) ALOIA M., *L'autopsia psicologica* (Parte I), in https://www.economiaediritto.it/?print-my-blog=1&post-type=post&status=5B0%5D=publish&rendering_wait=0&columns=1&font_size=normal&image_size=medium&links=include&show_site_title=1&show_site_tagline=1&show_site_url=1&show_date_printed=1&show_title=1&show_date=1&show_categories=1&show_featured_image=1&show_content=1&format=pdf&pmb-post=1984.

Tabella 1

1	Individuare informazioni utili all'identificazione della vittima <i>(nome, età, residenza, stato civile, stato anagrafico, occupazione, religione)</i>
2	Informazioni specifiche sulla morte <i>(verbali di polizia)</i>
3	Anamnesi della vittima <i>(fratelli/ sorelle, matrimonio, eventuali malattie, precedenti tentati suicidi)</i>
4	Storie di decessi in ambito familiare della vittima <i>(suicidi in famiglia, malattie incurabili, età in cui sono morte le figure più importanti)</i>
5	Descrizione della personalità e dello stile di vita
6	Modi di reagire tipici della vittima dinanzi a situazioni difficili, o percepite come tali <i>(squilibri emotivi, reazione allo stress)</i>
7	Avvenimenti degli ultimi dodici mesi che possano aver causato un particolare stato di tensione
8	Ruolo dell'alcol o di droghe nella vita della vittima e/o come causa del suo decesso
9	Analisi delle relazioni interpersonali
10	Fantasie, timori, pensieri, paure e premonizioni relative alla morte, agli incidenti mortali e al suicidio
11	Cambiamenti nello stile di vita e abitudini <i>(comportamento sessuale, comportamenti alimentari, alimentazione, passioni, hobby o altri cambiamenti di vita immediatamente anteriori alla morte)</i>
12	Valutazione dei progetti di vita, di eventuali successi raggiunti o fallimenti
13	Ruolo della vittima nel decesso
14	Grado di letalità del gesto delittuoso
15	Tipo di reazione degli intervistati al decesso della vittima <i>(reazioni di familiari e conoscenti alla notizia della morte)</i>
16	Ogni altra informazione utile a comprendere le condizioni psicologiche, sociali ed economiche della vittima

Tabella 2

1	Storia del consumo alcolico
2	Note sul suicidio
3	Scritti e diari
4	Libri
5	Valutazione delle relazioni interpersonali nel giorno prima della morte
6	Valutazione del rapporto coniugale
7	Umore, stato d'animo
8	Fattori di stress psico-sociali
9	Comportamenti pre-suicidi
10	Lingua
11	Storia del consumo di droghe
12	Storia medica
13	Esame riflessivo dello stato mentale, della condizione del deceduto prima della sua morte
14	Storia psicologica
15	Studi ed analisi di laboratorio
16	Rapporto medico-legale
17	Valutazione delle motivazioni
18	Ricostruzione degli eventi
19	Pensieri e sentimenti riguardanti la morte (preoccupazioni, fantasie)
20	Storia militare
21	Storia delle morti familiari
22	Storia familiare
23	Storia lavorativa
24	Storia scolastica
25	Familiarità del deceduto con i metodi di morte
26	Rapporti di polizia

Tabella 3 - cosiddetta "griglia di Ebert"

<p>ALCOL</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Raccogliere la storia della famiglia relativa all'uso di alcol</i> ➤ <i>Identificare la quantità di alcol assunta regolarmente dalla vittima</i> ➤ <i>Valutare eventuali difficoltà nell'ambito del lavoro, della famiglia, dei rapporti con amici e conoscenti legate al consumo di alcol</i>
<p>ANALISI SU TESTI SCRITTI RITROVATI A MOTIVAZIONE DEL SUICIDIO</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Analisi del contenuto</i> ➤ <i>Analisi dello stile</i> ➤ <i>Analisi grafologica</i>
<p>ANALISI DEI DOCUMENTI SCRITTI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Analizzare gli eventuali scritti composti dal deceduto prima di morire (diario personale, appunti, ecc.)</i>
<p>LIBRI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Verificare se il soggetto leggeva libri sull'occulto, sulla vita dopo la morte, sulla morte, o, più in particolare, libri che hanno come argomento il suicidio</i>
<p>RELAZIONI INTERPERSONALI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Intervistare le persone che conoscevano la vittima: gli amici intimi, i genitori, gli insegnanti, il medico di fiducia, i colleghi di lavoro</i> ➤ <i>Valutare le reazioni dei conoscenti alla morte del soggetto</i> ➤ <i>Valutare il rapporto della vittima con i bambini</i> ➤ <i>Individuare se la vittima odiava qualcuno in particolare</i>
<p>RELAZIONI MATRIMONIALI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Ricercare problemi di rilievo nella relazione</i> ➤ <i>Indagare su eventuali relazioni extramatrimoniali</i>
<p>STATO DELL'UMORE</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Identificare le fluttuazioni dell'umore</i> ➤ <i>Accertare la presenza o meno di eventuali sintomi di depressione</i> ➤ <i>Individuare eventuali fluttuazioni dell'umore nei giorni precedenti la morte</i>
<p>STRESSOR PSICOSOCIALI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Lutti: di persone o animali domestici</i> ➤ <i>Divorzio o rottura di relazioni significative</i> ➤ <i>Perdita del lavoro</i> ➤ <i>Problemi legali e/o finanziari</i> ➤ <i>Reazione agli stressor</i> ➤ <i>Trasloco</i>
<p>STORIA SCOLASTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Considerare il livello di istruzione scolastica raggiunto</i> ➤ <i>Identificare i conflitti con gli insegnanti o i compagni di corso</i>
<p>SERVIZIO MILITARE</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Punizioni e difficoltà durante l'adempimento del servizio</i> ➤ <i>Incarichi ricevuti</i> ➤ <i>Eventuali disordini da stress post- traumatici</i> ➤ <i>Eventuali combattimenti in zone di guerra</i> ➤ <i>Decorazioni</i>

<p>COMPORAMENTI IN PROSSIMITÀ DELLA SUA MORTE</p> <ul style="list-style-type: none"> > Ricostruire gli eventi del giorno antecedente il decesso > Riassumere passo per passo i movimenti del soggetto e le sue attività > Elaborare una cronologia degli eventi che precedono la morte > Verificare se il defunto ha pagato tutti i suoi debiti > Verificare se la vittima si è liberata dei suoi avere > Valutare un'eventuale stipula, o cambiamento, del testamento > Valutare un improvviso e inatteso riordino nelle proprie cose da parte del soggetto > Considerare particolari cure "di addio" ai figli, o agli animali domestici > Valutare se il defunto abbia manifestato una improvvisa calma o felicità non giustificata, ovvero perdita di interesse verso le cose e verso se stesso
<p>LINGUAGGIO</p> <ul style="list-style-type: none"> > Cercare ogni riferimento alla morte del defunto ("... fate una festa in mio ricordo..."; "... se dovesse accadermi qualcosa...")
<p>USO DI DROGHE</p> <ul style="list-style-type: none"> > Verificare se il deceduto assumeva droghe, in caso di risposta positiva: quali, in quali occasioni > Analizzare il grado di dipendenza
<p>STORIA MEDICA</p> <ul style="list-style-type: none"> > Verificare l'eventuale presenza di una malattia incurabile, o gravemente invalidante > Esaminare la storia medica
<p>STATO MENTALE PRIMA DELLA MORTE</p> <ul style="list-style-type: none"> > Orientamento > Memoria > Attenzione > Concentrazione > Umori e affetti > Allucinazioni > Deliri > Linguaggio > Giudizio
<p>STORIA PSICOLOGICA/PSICOPATOLOGICA</p> <ul style="list-style-type: none"> > Verificare eventuali precedenti tentativi di suicidio (tipo, metodo) > Ricercare eventuali disturbi maggiori dell'umore (depressioni maggiori e disturbi bipolari), schizofrenia, borderline > Esaminare eventuali psicodiagnosi > Ricercare prove di comportamento impulsivo > Verificare eventuali ricoveri in strutture psichiatriche
<p>FAMIGLIA</p> <ul style="list-style-type: none"> > Analizzare le relazioni della vittima con gli altri membri della famiglia > Esaminare lo status socio-economico > Identificare i conflitti familiari prima della morte della vittima > Verificare se membri della sua famiglia si sono suicidati, in caso di risposta positiva; verificare quali, e analizzare le modalità di esecuzione dell'atto suicidario
<p>LAVORO</p> <ul style="list-style-type: none"> > Identificare il numero e i tipi di lavoro scelti (la scelta di lavori ad alto rischio di perdita della vita può indicare l'esistenza di una sottostante intenzione autolesiva) > Valutare il rapporto con i colleghi e con i superiori > Valutare eventuali fallimenti > Considerare eventuali azioni disciplinari prese nei confronti del deceduto > Analizzare promozioni, o riduzioni di responsabilità
<p>ESAMINARE IL RAPPORTO MEDICO-LEGALE CIRCA LE CAUSE DI MORTE</p>

Tabella 4

- **Anamnesi storica della vittima**
nome, età, stato civile, indirizzo, religione, occupazione, anamnesi medica e anamnesi familiare, membri, qualità di rapporti, conflitti, status, malattie
- **Anamnesi psicologica e psicopatologica**
problemi e diagnosi, tono dell'umore, psicoterapia
- **Dati sulla morte**
rapporti medico-legali, evidenze scientifiche degli esami di laboratorio
- **Abitudini e idiosincrasie relazionali e interpersonali**
abitudini ed eccezionali
- **Modalità tipiche nelle separazioni di coppia**
livelli di conflittualità e violenza
- **Tipologia dei mezzi di trasporto utilizzati e frequenza**
- **Tipologia di persone frequentate con maggior frequenza**
- **Tipologia di rapporti particolari che eccezionalmente si concedeva**
- **Particolari orientamenti nell'esperienza sessuale**
- **Eventuali forme e qualità di dipendenza**
droghe, gioco, sovraindebitamento
- **Eventuale propensione al "rischio relazionale" o alle sperimentazioni di nuove forme di rapporto**
- **Fasi esistenziali e relazionali di transizione**
cambiamenti avvenuti nella vita affettiva e relazionale
- **Vulnerabilità tipiche riscontrabili nella storia della vittima**
affettive, economiche, finanziarie e lavorative
- **Tipologia di rapporti e di soggetti presenti in queste fasi di vulnerabilità**
- **Tipologia di luoghi frequentati più comunemente**
bar, discoteche
- **Tipologia di hobbies ai quali si dedicava**
culturali, artistici, ludici, sportivi, viaggi
- **Eventuali propensioni e qualità di partecipazione alla vita politica**
- **Adesione a gruppi ad orientamento religioso, filosofia e benessere personale**
yoga, buddismo
- **Eventuali attività di volontariato**
- **Eventuali significativi nell'ultimo anno**
cambiamenti lavorativi, affettivi, viaggi
- **Eventuali preferenze di siti internet visitati o di adesioni a particolari siti dedicati**
amore, amicizia, sessualità, lavoro
- **Falsificazione delle ipotesi più evidenti da incrociare con i dati delle indagini scientifiche**



Tenente
Giuseppe Montebuglio^(*)

DOTTRINA

Ordine europeo di indagine penale

Punto a favore dei diritti fondamentali nel caso Gavanozov

*(Corte di giustizia dell'Unione Europea, Sez. Prima, 11 novembre 2021, Gavanozov, C-852/19)^(**)*

In tema di ordine europeo di indagine penale, il Caso Gavanozov II inverte il precedente arresto giurisprudenziale, prestando maggiore attenzione alla tutela delle garanzie processuali, estromettendo di fatto dalla partecipazione alla circolazione delle prove quegli Stati che, ad esempio, non garantiscono un ricorso giurisdizionale effettivo

Talking about the European Investigation order, the Gavanozov II Case reverses the previous sentence, paying more attention to the protection of procedural guarantees, substantially excluding from participation in the circulation of evidence those States which, for example, do not guarantee an effective judicial remedy.

SOMMARIO: 1. Uno strumento emblematico del diritto europeo. - 2. Aspetti salienti della disciplina normativa. - 3. Il Caso Gavanozov. - 4. Conclusioni.

1. Uno strumento emblematico del diritto europeo

Il Caso Gavanozov⁽¹⁾ affonda le sue radici nel delicato tema della circolazione della prova, connesso con le molteplici peculiarità della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia. Pertanto, prima di analizzare i due arresti della Corte di Giustizia dell'Unione europea, si tenterà di riepilogare rapidamente la disciplina su cui si fonda l'ordine europeo di indagine, europea e nazionale.

(*) Comandante del Nucleo Operativo della Compagnia di Torino San Carlo.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(1) Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 24 ottobre 2019, causa C-324/17, *Gavanozov*, e Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza dell'11 novembre 2021, causa C-852/19, *Gavanozov*.

È con il programma di Stoccolma del 2009⁽²⁾ che la Commissione viene sollecitata a proporre un “sistema globale di acquisizione delle prove nelle fattispecie aventi dimensione transfrontaliera” per superare la frammentarietà del quadro normativo⁽³⁾, valorizzando il principio del mutuo riconoscimento. Viene così avviato un processo di consultazione tramite il “Libro verde sulla ricerca delle prove in materia penale tra Stati membri e sulla garanzia della loro ammissibilità”⁽⁴⁾, da cui è emersa una notevole diversificazione in relazione ai modelli normativi esistenti per l’acquisizione del materiale probatorio. Successivamente, alcuni Stati (Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Slovenia, Spagna e Svezia) redigono una proposta di direttiva⁽⁵⁾ relativa all’ordine europeo d’indagine penale, che dopo quattro anni viene approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo⁽⁶⁾.

Nasce uno strumento a carattere orizzontale, caratterizzato da “onnicomprensività” e “semplificazione”.

“L’ordine europeo di indagine penale consiste in una decisione giudiziaria emessa o convalidata da un’autorità competente di uno Stato membro⁽⁷⁾ (Stato di emissione), affinché siano compiuti uno o più atti di indagine specifici in un altro Stato membro⁽⁸⁾ (Stato di esecuzione)”⁽⁹⁾.

Pertanto, la direttiva di riferimento, 2014/41/UE⁽¹⁰⁾, basandosi sul principio del mutuo riconoscimento, punta alla creazione di un sistema di raccolta transnazionale della prova che “tenga conto altresì della flessibilità del sistema tradizionale di assistenza giudiziaria”⁽¹¹⁾.

(2) Il testo del programma si basa sulla comunicazione “Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini” (COM(2009)262), presentata dalla Commissione europea il 10 giugno 2009. Il programma Stoccolma si articola attorno a varie priorità politiche, tra cui la cooperazione giudiziaria in materia penale.

(3) R.E. KOSTORIS, *Ordine di investigazione europeo e tutela dei diritti fondamentali*, in *Cass. pen.*, 2018, pag. 1437.

(4) Adottato dalla Commissione europea l’11 novembre 2009.

(5) A. MANGIARANCINA, *A new and controversial scenario in the gathering of evidence at the European level: the proposal for a directive on the European investigation order*, in *Utrecht law review*, 2014; M.M. PISANI, *Problemi di prova in materia penale. La proposta di direttiva sull’Ordine Europeo di Indagine*, in *Archivio penale*, 2011.

(6) L. CAMALDO, F. CERQUA, *La direttiva sull’ordine europeo di indagine penale: le nuove prospettive per la libera circolazione delle prove*, in *Cass. pen.*, 2014, 10, pagg. 3514-3515.

(7) Cfr. art. 27 del d.lgs. 108/2017: “Emissione dell’ordine di indagine”.

(8) Cfr. art. 4, comma 1, del d.lgs. 108/2017: “Attribuzioni del pubblico ministero”. Art. 5, comma 1, del d.lgs. 108/2017: “Intervento e poteri di controllo del giudice”.

(9) Art. 1 della direttiva 2014/41/UE.

(10) La direttiva è stata trasposta in tutti i Paesi dell’Unione, tranne Danimarca e Irlanda, che hanno esercitato la propria facoltà di *opt-out* e *opt-in*, in Ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat.aspx?I=EN&CategoryId0120.

(11) Considerando n. 6 della direttiva 2014/41/UE.

Si “libera uno strumento giuridico da ragioni politiche”⁽¹²⁾ prevedendo il contatto diretto tra le autorità giudiziarie, senza però accompagnarlo con la previsione di una disciplina di *mutual admissibility of evidence*⁽¹³⁾. Ampio spazio, dunque, è dato al ruolo dell’autorità giudiziaria circa il giudizio di bilanciamento tra i principi coinvolti, che contribuiscono a consacrare questo strumento quale “emblematico del diritto europeo, e, più in generale, del diritto postmoderno”⁽¹⁴⁾. In effetti, il modello ispirato alla legalità normativa che i sistemi di *civil law* hanno conosciuto è sovvertito dalla predominanza di principi cui è necessario fare ricorso per garantire una cooperazione orizzontale⁽¹⁵⁾, senza armonizzazione delle legislazioni nazionali.

2. Aspetti salienti della disciplina normativa

Tale strumento può essere emesso per ottenere prove precostituite, ma anche costituende, purché non si tratti di materiale raccolto dalle squadre investigative comuni⁽¹⁶⁾, a richiesta anche della persona sottoposta alle indagini o imputato, nonché dal suo difensore. L’ordine è trasmesso⁽¹⁷⁾ con “ogni mezzo” - anche attraverso la rete giudiziaria europea, Eurojust o Europol - che consenta di conservare una traccia scritta e che permetta allo Stato di esecuzione di stabilirne l’autenticità. Qualsiasi ulteriore comunicazione ufficiale è effettuata direttamente tra le autorità di emissione e di esecuzione, che sono pure tenute a risolvere, attraverso contatti diretti, qualsiasi problematica relativa alla trasmissione o all’esecuzione dell’Ordine europeo di indagine penale (OEI).

L’emissione dell’ordine è subordinata al rispetto delle regole nazionali applicabili in un caso interno analogo, questo per evitare che tale strumento diventi un grimaldello per eludere le prescrizioni previste dalle legislazioni nazionali, e prevede anche che lo Stato richiedente debba compiere un preliminare vaglio in ordine sia alla necessità dell’atto richiesto ai fini del procedimento sia alla proporzionalità in relazione allo scopo al quale l’atto è preordinato.

- (12) C.E. GATTO, *Il principio di proporzionalità nell’ordine di indagine penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, pag. 72.
- (13) L’assenza di un’opera preventiva di armonizzazione ha reso necessario il ricorso a una serie di principi utili ad orientare il contenuto delle norme penali in bianco di cui la direttiva si costituisce, sia a favorire la cooperazione tra autorità, basandosi su un lessico più o meno comune.
- (14) M. DANIELE, R.E. KOSTORIS (a cura di), *L’ordine europeo di indagine penale. Il nuovo volto della raccolta transnazionale delle prove nel d.lgs. n. 108/2017*, Giappichelli editore, Torino, 2018, pag. 3.
- (15) M. DANIELE, *L’ordine europeo di indagine penale entra a regime. Prime riflessioni sul d.lgs. n. 108 del 2017*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, pag. 4.
- (16) Art. 3 della direttiva. Il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34 attua nell’ordinamento italiano la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.
- (17) Cfr. art. 32 del d.lgs. 108/2017: “Trasmissione dell’ordine di indagine”.

Il vaglio è, per di più, duplice, necessitandosi anche in fase esecutiva tant'è che "l'autorità di esecuzione può anche ricorrere ad un atto d'indagine diverso da quello richiesto nell'OEI quando l'atto scelto dall'autorità di esecuzione assicuri lo stesso risultato dell'atto richiesto con mezzi meno intrusivi"⁽¹⁸⁾.

Sotto il profilo formale, l'OEI ricalca il modello allegato "A" e deve contenere tutte le informazioni necessarie a delimitarne in modo preciso l'operatività. In particolare, bisogna indicare, oltre ai dati relativi all'autorità che ha emesso o convalidato il provvedimento, l'oggetto e i motivi della richiesta, le informazioni sulla persona interessata, una descrizione della condotta penalmente rilevante e che costituisce oggetto del procedimento penale con l'indicazione delle disposizioni applicabili nello Stato di emissione e, infine, una descrizione dell'atto di indagine richiesto e degli elementi di prova da ottenere.

L'autorità che riceve l'OEI trasmette una comunicazione di ricevuta, compilando e inviando il modulo allegato B senza ritardo e comunque entro una settimana dalla ricezione. Si deve poi dare esecuzione all'ordine "senza alcuna ulteriore formalità e [se] ne assicura l'esecuzione nello stesso modo e secondo le stesse modalità con cui [si] procederebbe se l'atto d'indagine in questione fosse stato disposto da un'autorità dello Stato di esecuzione, a meno che non [si] decida di addurre uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione ovvero uno dei motivi di rinvio"⁽¹⁹⁾.

In effetti, oltre alla mancata previsione o disponibilità dell'atto di indagine in un caso interno analogo e l'insussistenza di atti alternativi in grado di raggiungere il medesimo risultato, vi sono una serie di cause ostative⁽²⁰⁾. Esse concernono in primo luogo situazioni legate all'impossibilità oggettiva di dare esecuzione all'ordine, come la presenza di immunità o privilegi nel diritto dello Stato di esecuzione. Una seconda categoria afferisce alle esigenze di sicurezza nazionale. Invece, a tutela dei diritti fondamentali si dispone che è possibile respingere un ordine ogniqualvolta sussistano seri motivi per ritenere che il compimento dell'atto di indagine richiesto comporti la violazione di un diritto fondamentale sancito dall'articolo 6 TUE e dalla Carta.

(18) Tali disposizioni innestano nella fase esecutiva un vero e proprio vaglio di proporzionalità, ad ulteriore conferma del fatto che si dia rilevanza alla *lex loci*, filtrando l'esecuzione dell'ordine attraverso le esigenze di garanzia proprie interne. Cfr. T. BENE, L. LUPARIA, L. MIRAFIOTI, *L'ordine europeo di indagine. Criticità e prospettive, atti del convegno: Investigazioni "Sin Fronteras". L'ordine europeo di indagine penale. Spagna e Italia a confronto*, Napoli, 2015, pagg. 98-99.

(19) Art. 9.1 della direttiva.

(20) I motivi individuati nella direttiva sono *facoltativi*. Nel decreto legislativo l'espressione "non si provvede" fa propendere verso motivi di rifiuto *obbligatori*. L'art. 10, comma 1, lett. a, del d.lgs. 108/2017 individua come motivo di rifiuto l'obbligo informativo previsto all'art. 16, par. 2, lett. a, della direttiva: "qualora l'OEI sia incompleto ovvero le informazioni in esso contenute siano manifestamente erranee o non corrispondenti al tipo di atto richiesto".

L'esecuzione può poi essere respinta quando lo Stato di emissione non è legittimato a esercitare la propria pretesa punitiva, in tal modo facendo riferimento a violazioni del principio del *ne bis in idem* oppure quando il reato si presume essere stato commesso al di fuori del territorio dello Stato di emissione, o in tutto o in parte nel territorio dello Stato di esecuzione. Ancora. Motivi ostativi sono ravvisabili in relazione alla rilevanza penale delle condotte per cui si procede qualora il fatto che si sussume quale base per la richiesta non costituisca reato secondo il diritto dello Stato di esecuzione - a meno che non rientri nelle trentadue figure di reato figuranti nell'allegato D - o il ricorso all'atto di indagine richiesto sia limitato, dal diritto dello Stato di esecuzione, a un elenco di reati o a una categoria di reati punibili entro una certa soglia fra cui non figura quello in questione. Resta comunque ferma l'obbligatorietà di dare seguito a determinate attività⁽²¹⁾.

Considerando che l'atto di indagine sia stato eseguito, l'autorità di esecuzione deve trasferire "senza indebito ritardo" all'autorità di emissione le prove acquisite o già in suo possesso⁽²²⁾. Tuttavia, sono previsti casi di sospensione del trasferimento delle prove, quando è pendente un giudizio di impugnazione o se il trasferimento può provocare danni gravi e irreversibili alla persona interessata.

Gli Stati membri devono poi garantire ad ogni soggetto interessato la facoltà di attivare, nei confronti dell'ordine, gli stessi mezzi di impugnazione che sarebbero attivabili nella legislazione nazionale avverso un atto simile. Tuttavia, se le ragioni attinenti al merito dell'OEI possono essere fatte valere solo attraverso un'impugnazione presentata nello Stato di emissione, le garanzie dei diritti fondamentali quanto alle modalità di apprensione della prova devono, per forza di cose, farsi valere nello Stato di esecuzione.

3. Il Caso Gavanozov

È proprio sul tema delle impugnazioni che verte il caso Gavanozov, soggetto, tra l'altro, a due rinvii pregiudiziali.

In Bulgaria, il Sig. Gavanozov è sottoposto a un procedimento penale per la partecipazione a un'organizzazione criminale al fine di commettere reati fiscali.

(21) Art. 10, par. 2, della direttiva.

(22) Inoltre, l'autorità di esecuzione indica se vuole la restituzione una volta che tali prove cessino di essere necessarie allo Stato di emissione. Se poi tale materiale è necessario anche per altri procedimenti, l'autorità di esecuzione, su esplicita richiesta dell'autorità di emissione e dopo averla consultata, può provvedere al trasferimento temporaneo, a condizione che poi siano restituite allo Stato di esecuzione quando non siano più necessarie o comunque nel rispetto degli accordi presi. Cfr. L. CAMALDO, F. CERQUA, *La Direttiva sull'ordine europeo di indagine penale*, *op. cit.*, pag. 3519.

In particolare, è indagato per aver importato in Bulgaria zucchero proveniente da altri Stati membri, impiegando società interposte e rifornendosi nello specifico presso una società con sede legale in Repubblica Ceca. L'indagato vendeva poi lo zucchero sul mercato bulgaro senza liquidare né versare l'imposta sul valore aggiunto (IVA), presentando documenti che avrebbero falsamente attestato l'esportazione verso la Romania dello zucchero.

Lo *Spetsializiran nakazatelen sad* - il Tribunale speciale per i procedimenti penali bulgaro - emetteva un ordine europeo di indagine affinché le autorità ceche effettuassero perquisizioni e sequestri sia nei locali della suddetta società sia presso l'abitazione del sig. Y, e procedessero a un'audizione mediante videoconferenza di quest'ultimo in qualità di testimone.

Il primo rinvio

Nel primo rinvio, il giudice *a quo* non nasconde di aver trovato difficoltà nella compilazione della sezione J del modulo A allegato alla direttiva. Tale sezione prevede di indicare i mezzi di impugnazione previsti nello Stato di emissione avverso gli atti richiesti. Il giudice bulgaro rileva che il diritto del suo Paese non prevede alcun mezzo di impugnazione che consenta a un terzo di esprimere le proprie doglianze avverso le decisioni che dispongono perquisizioni, sequestri o audizioni, sebbene l'articolo 14 della direttiva potrebbe implicare, almeno indirettamente, che gli Stati debbano prevederli.

La sezione J “mezzi di impugnazione” è suddivisa in due punti. Il primo richiede di indicare se è stato già fatto ricorso a mezzi di impugnazione contro l'emissione di un OEI e in caso affermativo di fornire ulteriori dettagli. Il secondo richiede l'indicazione dell'autorità referente nello Stato di emissione per ulteriori informazioni circa i mezzi di impugnazione applicabili e la disponibilità dell'assistenza legale e del servizio di interpretazione e traduzione. La Corte in quell'occasione ha affermato che dalla formulazione del punto 1 si evidenzia come una descrizione dei mezzi di impugnazione deve figurare soltanto se sia già stato fatto ricorso a tali rimedi, contro l'emissione di un ordine europeo di indagine. L'utilizzo stesso dell'espressione “fornire ulteriori dettagli” è da interpretare nel senso che “il legislatore dell'Unione ha inteso fare in modo che l'autorità di esecuzione sia informata sui mezzi di impugnazione cui si è fatto ricorso contro un ordine europeo di indagine che le è stato trasmesso e non già, più in generale, sui mezzi di impugnazione che sono previsti, se del caso, nello Stato membro di emissione avverso un ordine europeo di indagine”⁽²³⁾. Con riferimento al punto 2, si evince che l'autorità di emissione è tenuta unicamente ad indicare la denominazione e i dati dell'autorità competente dello Stato

(23) CGUE, cit., *Gavanozov*, punto 29.

membro di emissione che può fornire ulteriori informazioni sui mezzi di impugnazione, sull'assistenza legale e sui servizi di interpretazione e di traduzione in tale Stato membro. In sostanza la sezione J non dovrebbe far figurare un obbligo in capo all'autorità di emissione di descrivere i mezzi di ricorso previsti nel proprio Stato⁽²⁴⁾. Tale interpretazione sarebbe supportata, a parere della Corte, dal dato letterale. L'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva, prevede che l'autorità di emissione e l'autorità di esecuzione si informino reciprocamente sui mezzi di impugnazione contro l'emissione, il riconoscimento o l'esecuzione di un ordine europeo di indagine, cosa che si inserisce appieno nello spirito della direttiva: facilitare e accelerare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri sulla base dei principi di fiducia e di riconoscimento reciproci⁽²⁵⁾.

In sostanza, le indicazioni da inserire nella sezione vorrebbero essere delle informazioni minime necessarie a che l'autorità di esecuzione possa adottare scientemente la decisione sul riconoscimento o sull'esecuzione dell'ordine europeo di indagine, pertanto “non occorre[va], [...] interpretare l'articolo 14 di tale direttiva al fine segnatamente di determinare se tale disposizione osti a una normativa nazionale, che non preveda alcun mezzo di impugnazione che consenta di contestare le ragioni di merito alla base dell'emissione di un ordine europeo di indagine avente ad oggetto la perquisizione, il sequestro di determinati oggetti e l'ammissione dell'audizione di testimoni”⁽²⁶⁾.

Il secondo rinvio

Nel secondo rinvio, il giudice *a quo*, non pago dell'esito del primo rinvio, pone due questioni, chiedendo se sia compatibile con la direttiva (in particolare con l'articolo 14, paragrafi da 1 a 4, con l'articolo 1, paragrafo 4, e con i considerando 18 e 22 della direttiva 2014/41), nonché con gli articoli 47 e 7 della Carta in combinato disposto con gli articoli 13 e 8 della CEDU, una normativa nazionale che non preveda alcun mezzo d'impugnazione contro l'emissione di un ordine europeo d'indagine ai fini della perquisizione di un'abitazione e di locali commerciali, del sequestro di determinati oggetti e dell'audizione di un testimone, e se in tali circostanze sia possibile emettere un ordine europeo d'indagine.

In realtà, già nelle conclusioni con riferimento al primo rinvio, contrariamente a quanto poi statuito dalla Corte, l'Avvocato Generale Bot aveva affermato che “l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2014/41 richiede che «i mezzi d'impugnazione equivalenti a quelli disponibili in un caso interno analogo siano applicabili agli atti di indagine richiesti nell'[ordine europeo di indagine]».

(24) Ivi, punto 33.

(25) Considerando 21 e 38 della direttiva.

(26) CGUE, cit., *Gavanozov*, punto 37.

È a [suo] giudizio evidente che [...] il legislatore dell'Unione ha presupposto l'esistenza di mezzi d'impugnazione avverso gli atti di indagine nell'ambito di casi interni e ha imposto agli Stati membri di prevedere in materia di ordine europeo di indagine mezzi di impugnazione equivalenti". Pertanto, tale disposizione pur "non obbligando gli Stati membri a prevedere mezzi d'impugnazione aggiuntivi oltre a quelli esistenti nel quadro di un caso interno analogo, li obbliga, quanto meno, attraverso un «gioco di specchi», a prevedere mezzi di impugnazione applicabili agli atti di indagine richiesti in un ordine europeo di indagine che siano equivalenti a quelli disponibili in un caso interno analogo"⁽²⁷⁾.

Sul principio di equivalenza si sofferma, nelle conclusioni del secondo rinvio, anche l'Avvocato Generale Bobek⁽²⁸⁾, affermando che, se è vero che l'articolo 14 della direttiva non pone un obbligo positivo per gli Stati, non si può non condividere che "l'equivalenza è logicamente accettabile solo se la situazione dello Stato di emissione, cui si riferisce il requisito dell'equivalenza, è essa stessa compatibile con le norme minime di tutela dei diritti fondamentali, come richiesto dalla Carta e dalla CEDU"⁽²⁹⁾. E se si analizza la giurisprudenza della Corte EDU, non è difficile scoprire che la Bulgaria è stata ripetutamente ritenuta responsabile della violazione dell'articolo 13 della CEDU, a causa della mancanza di mezzi d'impugnazione contro i provvedimenti di perquisizione e sequestro, questo perché un ricorso per essere effettivo "deve garantire che la persona interessata da una perquisizione e da un sequestro debba avere accesso a una procedura che consenta di contestare la legittimità di detta misura e di ottenere un adeguato risarcimento se questa è stata illegittimamente disposta o eseguita"⁽³⁰⁾.

Verrebbe da dire allora, che le autorità di esecuzione hanno la possibilità di non riconoscere l'ordine esercitando l'articolo 11 lettera f) della direttiva. Ma l'Avvocato Generale Bot (nel primo rinvio) afferma che, in una siffatta situazione, tale possibilità "non è sufficiente"⁽³¹⁾. I motivi di rifiuto rappresentano una causa del tutto eccezionale, da interpretarsi restrittivamente a seguito di una valutazione caso per caso.

Il motivo di rifiuto, in sostanza, non può essere la risposta normale a una situazione patologica ormai incancrenitasi. "Inoltre, [...] e in definitiva, [l'applicazione del motivo di rifiuto] grava di una responsabilità oltremodo importante le autorità di esecuzione.

(27) *Conclusioni* di Y. BOT (Avv. Gen.), 11 aprile 2019, causa C-324/17, *Gavanozov*, punti 54-55.

(28) *Conclusioni* di M. BOBEK (Avv. Gen.), 21 aprile 2021, causa C-852/19, *Gavanozov II*.

(29) *Ivi*, punto 59.

(30) *Ivi*, punto 64.

(31) *Conclusioni* di Y. BOT, *Gavanozov, cit.*, punto 84.

“Pertanto”, continua Bot, “uno Stato membro che scelga di non recepire la direttiva 2014/41 sotto questo profilo, di non prevedere tali garanzie e, di conseguenza, di non rispettare l’equilibrio risultante dalla direttiva in esame tra la natura invasiva degli atti di indagine e la possibilità di impugnarli, non può beneficiare del meccanismo dell’ordine europeo di indagine”⁽³²⁾.

Sulla stessa lunghezza d’onda si pongono gli interrogativi dell’Avvocato Generale Bobek che si chiede se “invece di addossare all’intero sistema di cooperazione giudiziaria (e a tutti i soggetti individuali negli Stati membri) il compito di esaminare ripetutamente, in ogni singolo caso, se siano stati forniti o meno motivi di rifiuto del riconoscimento e dell’esecuzione di un OEI, non è più ragionevole sospendere temporaneamente la fonte riconosciuta e individuata come problematica, in modo che questa possa da principio assicurare il rispetto delle norme minime, prima di essere riammessa”⁽³³⁾, estromettendo così la Bulgaria dal circuito della circolazione delle prove, fintantoché non sia risolta la carenza legislativa nazionale.

Anche la Corte, sulla falsa riga delle argomentazioni dell’Avvocato Generale Bobek, sebbene con due anni di ritardo rispetto a quanto già affermato dall’Avvocato Generale Bot nelle conclusioni con riferimento al primo rinvio, ha risposto negativamente ai quesiti posti dal giudice *a quo*.

4. Conclusioni

In conclusione, è evidente che lo strumento descritto, per come strutturato, non può non fondarsi sulla fiducia reciproca, “costituita dal['] attaccamento [degli Stati] ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto”⁽³⁴⁾. Solo una piattaforma comune definita da “principi e rapporti giuridici mutualmente interdipendenti che vincolano reciprocamente gli Stati”⁽³⁵⁾ può alimentare quella *confiance mutuelle*⁽³⁶⁾ che insieme alla *leale collaborazione*, di cui all’art. 4.3 TUE, rappresenta il cuore del “processo di creazione di un’Unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa”⁽³⁷⁾.

(32) Ivi, punto 89.

(33) *Conclusioni* di M. BOBEK, *Gavanozov II*, punto 90.

(34) Come evidenziato dal Programma di misure per l’attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, in *GUCE*, 15 gennaio 2001, C 12, pag. 10.

(35) Cfr. V. FAGGIANI, *Le crisi sistemiche dello Stato di diritto e i loro effetti sulla cooperazione giudiziaria nell’UE*, in *diritto penale contemporaneo*, 2/2019, pag. 209.

(36) Cfr. N. PARISI, *Riconoscimento reciproco delle decisioni penali, confiance mutuelle e armonizzazione delle garanzie procedurali negli stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI, A. SANTINI, *Scritti in onore di Ugo Draghetta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

(37) CGUE, parere 2/2013, EU:C2014:2454, punto 167.

La *factio juris* di ricorrere a un rapporto fiduciario funge da schermo per occultare indubbe diversità e da collante per indurre il reciproco riconoscimento. Tuttavia, la realizzazione di tale rapporto sembrerebbe assumere le sembianze di un feticcio, che tutti venerano e nessuno vuole. E in effetti, non può essere presunto, perché altrimenti risuonerebbe come una “formula vuota, addirittura pernicioso”⁽³⁸⁾.

Il suo rafforzamento è più un obiettivo da raggiungere con fatica che un presupposto stabile da cui partire⁽³⁹⁾. Esso necessita, in concreto, di una reale equivalenza nella protezione dei principi e diritti fondamentali, che solo un alto grado di armonizzazione dei sistemi legislativi, procedurali e giudiziari potrebbe assicurare. E allora, forse, la soluzione cui è pervenuta la Corte in questa decisione, ribaltando il precedente arresto, potrebbe tendere verso una prassi armonizzatrice.



(38) O. DOMINIONI, *Relazione introduttiva, XXX Convegno nazionale sul tema delle Investigazioni e prove transnazionali*, Roma, 20-21 ottobre 2016.

(39) S. ALLEGREZZA, *Cooperazione giudiziaria, mutuo riconoscimento e circolazione della prova nello spazio giudiziario europeo*, in T. RAFARACI (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Giuffrè, 2007, pag. 697.



Tenente
Carla Settembre(*)

Le comunità straniere multiethniche in Italia

Le nuove sfide

La presenza delle comunità multiethniche in Italia sta assumendo una dimensione sempre più rilevante, al punto che non possiamo più ignorarne il notevole impatto multifattoriale che provocano sul tessuto nazionale. In tale ampio contesto, *in primis*, è importante focalizzare l'attenzione su un fenomeno che si pone come diretta conseguenza delle migrazioni di massa: la tratta. Il fenomeno fonda le proprie radici nel più antico e storicamente evidente della schiavitù, ad opera dei conquistatori europei, nei confronti delle popolazioni dell'Africa occidentale sub-sahariana, fino a giungere ai nostri giorni, dando vita a quello che comunemente è conosciuto come sfruttamento degli esseri umani. E allora il sistema paese è colto dalla necessità di interagire ed entrare in contatto con le vittime di tali condotte illecite, al fine di riservare loro il quadro di tutela e gestione disegnato dall'ordinamento giuridico vigente.

The presence of multi-ethnic communities in Italy is assuming an increasingly important dimension, to the point that we can no longer ignore the considerable multifactorial impact they cause on society. In this context, it is important to focus attention on a phenomenon that is a direct consequence of mass migration: trafficking of human beings. The Country is called to interact with the victims of illicit conduct, in order to reserve them the framework of protection and management designed by the current legal system.

SOMMARIO: 1. Le comunità straniere in Italia. - 2. Tratta e Traffico: definizioni e distinzioni. - 3. Una nuova dimensione della tratta: l'*e-trafficking*. - 4. La sottomissione delle vittime. - 5. L'ascolto delle vittime. - 6. Conclusioni.

1. Le comunità straniere in Italia

Sin dai tempi più remoti la penisola italiana, a causa della posizione geografica che la caratterizza, ha visto avvicinarsi e coesistere diverse popolazioni di provenienze differenti.

(*) Ufficiale Psicologo e Psicoterapeuta, Addetto al Reparto Analisi Criminologiche del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche.

In alcune epoche l'Italia fungeva da crocevia per i traffici commerciali, in altre diveniva un luogo di approdo e poi di stanziamento delle popolazioni non autoctone, che hanno dato origine alle dominazioni. L'immigrazione, tuttavia, in l'Italia è un fenomeno recente, poiché per molto tempo è stata terra di emigrazione.

Oggi ci troviamo di fronte ad un repentino cambiamento di scenari e siamo chiamati a misurarci, sul piano culturale e politico, con l'afflusso crescente di uomini e donne di culture, usi e religioni assai differenti. Allo stesso tempo, dobbiamo cogliere e conoscere le sfumature che ogni minoranza culturale porta con sé, compresa l'organizzazione e la modalità di azione delle devianze di stampo etnico.

Rientrano in tale contesto anche le modalità di azione delle mafie etniche diverse tra loro: l'espressione "società multietnica" ha smesso di essere lontana per diventare di uso quotidiano, non più una realtà di là da venire, ma una realtà in cui siamo pienamente immersi. Un fenomeno dalle proporzioni crescenti e sempre più "visibili", che richiede, per essere ricondotto a dimensioni non esasperate e non patologiche, la graduale, autentica maturazione di una cultura dell'integrazione, fortemente ispirata a criteri e principi di solidarietà ed ancorata al rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

L'arrivo dei primi flussi migratori si registrano sin dai primi anni Settanta, in concomitanza con la crisi del petrolio. L'Italia divenne terra di approdo degli immigrati, a causa delle politiche restrittive e della chiusura delle frontiere nei paesi più industrializzati dell'Europa centro-settentrionale. Nella prima ondata migratoria arrivarono nel nostro Paese stranieri di provenienza variegata, come i cileni, rifugiatisi in Italia dopo il golpe di Pinochet del 1973⁽¹⁾ ed in contemporanea, nelle grandi città del Nord, si insediarono comunità di cinesi, egiziane ed eritree. Al Sud, in Sicilia occidentale, crescevano invece le comunità tunisine, perlopiù impiegate nelle attività di pesca.

Oltre alla presenza di immigrati di sesso maschile, in questo periodo si registrò la presenza di una consistente componente femminile volta all'accudimento e ai lavori domestici.

La presenza e la permanenza di persone straniere nel nostro paese, inizia a destare curiosità intorno alla metà degli anni Ottanta, periodo in cui anche parte del mondo accademico inizia ad intraprendere le prime ricerche sulla condizione degli immigrati. I più avveduti tra gli enti locali cominciano a supportare le organizzazioni del volontariato, cattoliche prima e poi anche laiche, nell'offrire servizi ai lavoratori stranieri come alloggi, assistenza sociale, corsi di italiano.

(1) V. <http://www.adir.unifi.it/rivista/2000/dibello/cap1>.

Tra le comunità straniere, prevalevano, in questo periodo storico, quelle di origine asiatica come la cinese, la filippina, la srilankese.

Nella fase iniziale della corrente migratoria, una parte rilevante di questa compagine straniera presente sul territorio italiano era giunta servendosi di forme irregolari di ingresso e permanenza, per tale motivo la posizione di numerosi immigrati necessitò la regolarizzazione avvalendosi dell'applicazione della legge varata *ad hoc*. E così, a partire dagli anni Novanta, per effetto della legge n. 39 del 1990, la cosiddetta "legge Martelli", una ingente quantità di popolazione di immigrati riuscì a regolarizzare il loro soggiorno in Italia, ma non esaurì l'emergenza.

A seguito della caduta dei regimi comunisti, si assistette ad una ulteriore crescita di alcuni gruppi nazionali come i marocchini, i rifugiati ex jugoslavi, gli albanesi e i rumeni; mentre altri gruppi andavano stabilizzandosi, come i filippini o i senegalesi.

2. Tratta e Traffico: definizioni e distinzioni

Negli ultimi anni il fenomeno migratorio si innesta nel quadro della criminalità di matrice etnica, dando vita a forme di sfruttamento della migrazione, che sfociano in gravi violazioni dei diritti umani, come il traffico e la tratta di esseri umani.

Nel 2000 l'Italia ha ospitato a Palermo la Conferenza delle Nazioni Unite, cui parteciparono i rappresentanti di centocinquanta paesi, dedicata alla presentazione della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale⁽²⁾.

Durante il *meeting*, oltre a definire il fenomeno della tratta di persone come grave violazione dei diritti umani, l'emergenza è stata sancita per la prima volta nella sua accezione moderna.

La Convenzione è articolata su tre Protocolli⁽³⁾, di cui il primo finalizzato alla tutela dei diritti dei migranti⁽⁴⁾ e la riduzione del potere e l'influenza dei gruppi criminali organizzati abusanti.

(2) Ratificata con legge 16 marzo 2006, n. 146, all'esito di un lungo e tormentato *iter* parlamentare.

(3) I tre protocolli che compongono la convenzione di Palermo sono così suddivisi: "Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini". "Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria". "Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco".

(4) Art. 2 - Scopo - "Gli obiettivi del presente Protocollo sono: a) prevenire e combattere la tratta di persone, prestando particolare attenzione alle donne e ai bambini; b) tutelare e assistere le vittime di tale tratta nel pieno rispetto dei loro diritti umani; e c) promuovere la cooperazione fra Stati Parte al fine di realizzare detti obiettivi".

La regolamentazione internazionale si innestava nel quadro giuridico nazionale che, delimitato dal Decreto Legislativo 25 luglio 1988, n. 286⁽⁵⁾ in materia di immigrazione, è stato poi aggiornato a seguito di quanto stabilito nella Convenzione di Palermo, con la legge 11 agosto 2003, n. 228. In estrema sintesi, sono state apportate sensibili modifiche agli articoli 600, 601, 602 del codice penale, relativi alla riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi. Vengono inasprite le pene per la tratta di persone e la riduzione in schiavitù, allargandone l'ambito di applicazione e definendo l'*iter* procedurale correlato. Nel nuovo contesto delimitato, fino ad allora confuso, vengono per la prima volta distinti in modo chiaro i concetti dello *smuggling of migrants* e del *trafficking in persons*⁽⁶⁾. Inoltre, viene evidenziata la necessità di fornire ai migranti un trattamento umano, e la necessità di un approccio internazionale globale per la lotta contro il traffico di persone.



Infografica del Trafficking

(Fonte: <https://www.manitese.it/trafficking-infografica-mani-tese-sulla-tratta-esseri-umani>)

- (5) Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- (6) Ai fini del Protocollo, come "tratta di persone", si intende "il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento". Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi. Il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento è irrilevante. Il "reclutamento", trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento sono considerati "tratta di persone", e "bambino" indica qualsiasi soggetto al di sotto di diciotto anni.

Le accezioni afferenti al mondo dell'immigrazione, ossia il traffico e la tratta, sono sovente sovrapposte ed utilizzate nel linguaggio comune in modo improprio. Sebbene entrambe indichino l'ingresso nel paese ospitante avvenuto in modo irregolare, esse presentano tuttavia delle differenze a partire dalla consapevolezza o meno relativa al "viaggio" che si andrà a compiere.

I due termini traffico (*smuggling*) e tratta di esseri umani (*trafficking*), oltre a rappresentare due fenomeni distinti che implicano il coinvolgimento di migranti, sono caratterizzati anche dall'applicazione di normative differenti atte a punire e/o proteggere i soggetti coinvolti dalla rete di trafficanti⁽⁷⁾.

Nel fenomeno della tratta vi è l'assenza di consapevolezza e la mancanza di consenso da parte della vittima poiché sovente esso viene estorto o viziato nelle fasi antecedenti al viaggio. La vittima di tratta, prima di trovarsi "intrappolata" nel girone infernale, è spesso vittima dell'inganno e della manipolazione da parte dei soggetti coinvolti nel sistema, i quali promettono prospettive di lavoro migliori, talvolta offrendo il proprio aiuto sia per l'organizzazione del viaggio che per il pagamento delle spese da sostenere. Molto spesso coloro che si rivelano essere sfruttatori sono molto vicini alla vittima (fidanzati nel caso della tratta di origine dell'est Europa o amici di famiglia) e, quindi, attraverso la fiducia riposta nella relazione di conoscenza riescono a sfruttare a proprio vantaggio le vulnerabilità e le difficoltà della vittima.

La distinzione tra un rapporto trafficante-migrante basato su una dimensione temporale determinata, ossia la durata del viaggio, ed un rapporto che tra i due soggetti prosegue anche nel paese di destinazione, è una discriminante che ha spinto gli osservatori a distinguere tra: *smuggling of migrants*, che consiste nel favoreggiamento organizzato dell'immigrazione clandestina e *trafficking in human beings*, finalizzato allo sfruttamento successivo delle persone trafficate. Una caratteristica fondamentale nella distinzione *de quo* è determinata dal ruolo che il migrante riveste nella relazione con i trafficanti che organizzano e gestiscono il traffico.

Nello *smuggling of migrants* sono i potenziali migranti a rivolgersi ai trafficanti per poter organizzare il viaggio e avvalersi del trasporto, mentre nel *trafficking in human beings*, le vittime vengono reclutate direttamente dagli organizzatori e dai gestori del traffico, mediante l'utilizzo della violenza, del ricatto e dell'inganno, per rispondere ad una domanda di mercato esistente nei paesi di destinazione. Questa domanda di persone, prive di qualsiasi potere contrattuale nei confronti dei loro sfruttatori, si riscontra principalmente in tre diversi tipi di motivazioni posta a monte della tratta, ovvero lo sfruttamento lavorativo, lo sfruttamento sessuale e l'accattonaggio.

(7) M. AMBROSINI, *Sociologia delle Migrazioni*, Il Mulino, 2005.

Da non trascurare, inoltre, un altro aspetto delle condotte criminose, di cui possediamo pochi riscontri giudiziari in Italia, ossia quello del traffico di organi umani. Il filo che separa il traffico dalla tratta, come detto in precedenza, è molto sottile⁽⁸⁾.

Non esiste alcuna garanzia, infatti, che anche nei casi in cui le persone immigrate dispongano di un'autonomia economica, esse siano immuni dalla possibilità di finire con il diventare oggetto di tratta. Come in tutti i mercati illeciti, anche nel traffico degli esseri umani insistono regole diverse rispetto a quelle dei mercati leciti e i rapporti di potere tra le parti contraenti, sia nello *smuggling* sia nel *trafficking*, sono completamente gestiti dai trafficanti, che dispongono di una quantità di mezzi, informazioni e capitali in misura assolutamente impensabile per i migranti. Tuttavia, le ragioni che hanno spinto e, ormai, consolidato la distinzione tra *smuggling* e *trafficking* sono molteplici e di carattere sia investigativo che politico⁽⁹⁾.

3. Una nuova dimensione del fenomeno: l'*e-trafficking*

Da alcuni anni la digitalizzazione ha sostituito alcuni aspetti della nostra vita, in particolar modo l'uso della rete ha subito un'accelerazione notevole a seguito della pandemia da Covid-19. Oltre agli aspetti routinari della vita, anche il reclutamento di potenziali soggetti da sfruttare attraverso il sistema tratta ha subito delle modifiche, si è passati infatti dal reclutamento *in loco* al reclutamento virtuale attraverso l'uso delle piattaforme *social*. La tratta che si avvale, per le modalità di reclutamento, dell'uso del mezzo informatico prende il nome di *e-trafficking* o *cyber trafficking*.

Le organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento di esseri umani si avvalgono della rete e delle diverse piattaforme *social* per reclutare potenziali prede. Questo tipo di reclutamento sfrutta l'immediatezza dell'interazione con la vittima, poiché attraverso la socializzazione virtuale, lo sfruttatore riuscirebbe a studiare il profilo della preda (situazione familiare, condizione personale della vittima, interessi, amicizie) ad acquisire fiducia da parte della stessa facendo leva sulle vulnerabilità, instaurando un rapporto apparentemente empatico permeato dalla comunicazione manipolativa, usata a vantaggio dello scopo di sfruttamento.

(8) Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sul traffico di esseri umani*, Documento XIII, n. 49, cit.

(9) Linee Guida per le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: l'identificazione delle vittime di tratta tra richiedenti protezione internazionale e procedure di *referral*.

L'*e-trafficking*, è stato affrontato anche dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, che rappresenta il primo strumento internazionale riguardante i reati commessi tramite Internet e reti *online*⁽¹⁰⁾.

Contrariamente a quello che si potrebbe pensare, in tale campo, la maggior parte delle attività criminali su Internet non si svolge in ambienti virtuali sommersi o crittografati, come il misterioso *deep web*, ma su siti *web* aperti, *forum*, piattaforme di *social media*, servizi di condivisione video, applicazioni di messaggistica istantanea. L'*e-trafficking* non fa eccezione: dalle Applicazioni di appuntamenti, agli annunci di lavoro, i trafficanti di esseri umani hanno iniziato a camuffarsi nel *web* legale per allargare i loro *network* e poter colpire un numero sempre maggiore di potenziali vittime.

Secondo gli ultimi *reports*, i *social media* e le applicazioni mobili hanno notevolmente impattato il modo in cui operano i gruppi criminali coinvolti nella tratta di esseri umani internazionale. La tecnologia ha ampliato la capacità di trafficare in diversi tipi di sfruttamento e ha acquisito un ruolo di primo piano nel reclutamento delle vittime. Le comunicazioni crittografate aiutano a salvaguardare l'anonimato degli sfruttatori e la possibilità di agganciare potenziali vittime in modo virtuale riduce le possibilità che possano essere smascherati dalle Forze dell'ordine.

Oltre attraverso l'uso dei *social*, le vittime sono "agganciate" dagli sfruttatori attraverso la pubblicazione di annunci di lavoro sulle piattaforme preposte. L'*e-trafficking* pur essendo punibile, avvalendosi sia della normativa antitratta che della normativa sul *cybercrime*, appare però un fenomeno non sempre riconducibile agli autori poiché sulla rete è possibile operare in modo anonimo non rendendo riconducibile l'indirizzo IP del *device* o avvalendosi di telefonini privi di scheda che sfruttano le connessioni pubbliche. Secondo la ricerca *Surf and Sound of E-Crime*⁽¹¹⁾ - che ha analizzato il ruolo di Internet nel traffico di migranti e nella tratta di esseri umani in Bulgaria, Romania, Regno Unito e Italia - il traffico sessuale è ormai quasi completamente identificabile con l'*e-trafficking*, un metodo di reclutamento che ha ampliato la platea di potenziali vittime, aumentando il numero di nazionalità delle vittime e facendo abbassare la loro età.

In Italia i *social network* molto utilizzati dai trafficanti sono, in particolare, Facebook, seguito da Instagram. Il reclutamento *online* viene spesso effettuato offrendo lavoro in Europa e promettendo di gestire tutte le problematiche relative al viaggio e ai documenti necessari.

(10) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica, Budapest 23 novembre 2001.

(11) *Surf and Sound. The Role of the Internet in People Smuggling and Human Trafficking* è una ricerca condotta dal gruppo di ricerca Ecrime dell'Università di Trento.

I criminali attirano le potenziali vittime - soprattutto donne giovani e nubili, maggiorenni o quasi - sui *social network* e, in seguito, approfondiscono il rapporto tramite applicazioni di messaggistica, stabilendo una relazione virtuale basata su false aspettative e promesse di un futuro migliore. Un futuro che non coinvolge solo l'orizzonte lavorativo: oltre che come datori di lavoro, i trafficanti si fingono anche potenziali fidanzati, uomini facoltosi in cerca di moglie: per questo possono arrivare a organizzare finti matrimoni e inviare regali o denaro per convincere la potenziale vittima a partire per l'Europa.

4. La sottomissione delle vittime

La tratta di esseri umani, in particolar modo lo sfruttamento sessuale a danno delle donne, pur avvenendo nelle stesse modalità sostanziali è caratterizzata da differenze formali e organizzative che variano a seconda del gruppo etnico in cui si inseriscono gli sfruttatori. A tal proposito è possibile individuare due filoni geografici principali: quello di matrice nigeriana e quello dell'est Europa.

L'apripista del filone dall'Est europeo è dato dallo sfruttamento sessuale di matrice albanese. Questa modalità di sfruttamento inizia a diffondersi nel nostro paese a partire dai primi anni Novanta, periodo in cui le donne venivano reclutate nei propri villaggi di appartenenza dai fidanzati che, ingannandole sul reale motivo della partenza, una volta giunte in Italia le obbligava a prostituirsi spesso attraverso l'uso della violenza, minacce e sevizie. Nel corso del tempo il reclutamento e lo sfruttamento, assumendo una connotazione all'interno di gruppo criminali strutturati, diventa una vera e propria compravendita in cui la donna viene venduta da un gruppo criminale ad un altro.

Nella tratta dell'Europa dell'Est è possibile individuare la presenza del *Lover boy*, ossia di uno sfruttatore che attraverso la manipolazione affettiva riesce ad adescare la vittima, inizialmente facendo leva sulla vulnerabilità della vittima, sintonizzandosi sui suoi bisogni affettivi e intraprendendo una relazione d'amore. In seguito, essa viene assoggettata e indotta alla prostituzione. In questo modo la consapevolezza della vittima appare poco evidente, poiché prevalendo la sfera emotiva, la stessa vittima non riesce in modo razionale a capire di essere oggetto di sfruttamento. Questo "ottundimento di consapevolezza" porta la vittima a non riconoscersi come oggetto di sfruttamento, e a non richiedere aiuto, a negare la propria condizione se intercettata dalle forze dell'ordine e, talvolta, a proteggere il proprio sfruttatore/fidanzato, mettendo in atto una sorta di *Sindrome di Stoccolma*⁽¹²⁾.

(12) Particolare stato psicologico che può interessare le vittime di un sequestro o di un abuso ripetuto, i quali, in maniera apparentemente paradossale, cominciano a nutrire sentimenti



Jujū: l'invocazione degli spiriti e il giuramento della vittima che viene sottomessa
(Fonte: https://www.swissinfo.ch/eng/business/human-trafficking_in-europe—nigerian-prostitutes-are-held-captive-by—black-magic-/44295624)

Nel caso della tratta di matrice nigeriana, la situazione risulta essere differente poiché le vittime vengono reclutate e adescate fornendo false promesse e prospettive di mobilità sociale.

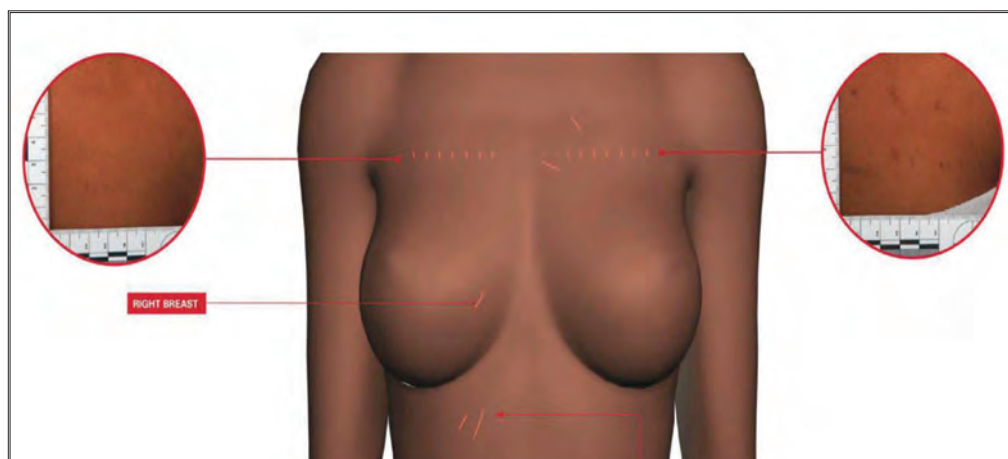
Generalmente le ragazze provengono da fasce sociali più vulnerabili, sono spesso orfane, primogenite di famiglie numerose a cui devono offrire il proprio contributo nel sostentamento, dotate di scarsa o prive di scolarizzazione e, dunque, facilmente manipolabili e alla ricerca di un'occasione lavorativa che possa migliorare la propria condizione.

La vulnerabilità, la povertà, la mancanza di opportunità di realizzazione nel proprio paese, l'instabilità sociale portano queste ragazze a fidarsi dei racconti e delle promesse.

Una volta conquistata la fiducia verso i propri sfruttatori decidono di partire e di accettare il prestito offerto per affrontare le spese di viaggio.

positivi verso il proprio aguzzino che possono andare dalla solidarietà all'innamoramento. L'espressione fu usata per la prima volta da Conrad Hassel, agente speciale dell'FBI, in seguito ad un episodio avvenuto in Svezia nell'agosto del 1973: quattro impiegati di una banca di Stoccolma, tenuti in ostaggio da due rapinatori per sei giorni, una volta rilasciati, espressero sentimenti di solidarietà verso i sequestratori arrivando a testimoniare in loro favore, con manifestazioni di ostilità verso il mondo esterno (polizia, autorità, ecc.).

Prima della partenza la donna viene sottoposta al cospetto del Baba-Loa⁽¹³⁾ dai sacerdoti del *juju*⁽¹⁴⁾ che officierà la cerimonia, in cui la donna stipulerà un giuramento in cui si impegnerà a restituire il debito contratto pena ritorsioni e maledizioni verso la propria famiglia.



Incisioni sulla pelle della vittima di tratta durante il rituale *Juju*

(Fonte: https://www.swissinfo.ch/eng/business/human-trafficking_in-europe—nigerian-prostitutes-are-held-captive-by—black-magic-/44295624)

Durante la cerimonia la vittima viene denudata⁽¹⁵⁾ in modo tale che si senta maggiormente vulnerabile, in un secondo momento l'officiante effettua degli incantesimi sulla cenere avvalendosi dell'invocazione del semidio Eshu, il quale in caso di tradimento del giuramento porterà disgrazie alla vittima e alla sua famiglia.

Infine, avvalendosi di un rasoio effettua dei tagli sulla pelle della donna che cospargerà di cenere in modo tale che lo spirito possa entrare nel corpo della vittima.

Dopo il rituale, il sacerdote preleverà dalla vittima ciuffi di capelli, peli pubici, unghie che saranno riposte all'interno di un vaso, insieme ad alcuni indumenti della donna.

Questo vaso sarà poi conservato nei luoghi di culto del *juju*, chiamati *shrines*.

(13) Conosciuto anche come Ohen Doctor, Péré Savant.

(14) Il *juju* è considerato il lato oscuro del Voodoo e attraverso incantesimi, invocazione di spiriti mira a danneggiare il prossimo augurando una pessima qualità di vita o in casi estremi la morte. Nonostante le religioni dominanti dell'Africa, il Cristianesimo e l'Islam, gli africani fanno riferimento a questa fede religiosa tradizionale che in modo sincretico è professata parallelamente alle religioni monoteiste menzionate.

(15) V. <http://www.antitraffickingconsultants.co.uk/juju/>.



Il mascheramento durante la cerimonia *Juju*

(Fonte: https://www.swissinfo.ch/eng/business/human-trafficking_in-europe—nigerian-prostitutes-are-held-captive-by—black-magic-/44295624)

Il giuramento indurrà la vittima in uno stato di sottomissione nei confronti della *Maman*, (ossia una tenutaria che si occupa delle donne dal momento del loro arrivo nel paese ospitante) per paura delle ritorsioni che potrebbero verificarsi per la rottura del patto. Attraverso il rituale *juju* si attua una manipolazione mentale della vittima senza ricorrere a coercizioni fisiche, ma avvalendosi della forza persuasiva della superstizione⁽¹⁶⁾.

A causa degli sconvolgimenti politici, religiosi e sociali nel nostro paese è sempre più massiccia la presenza di persone di sesso femminile provenienti dall’Africa sub-sahariana, in modo particolare dalla Nigeria ove è particolarmente incidente la piaga della povertà. Il desiderio di emigrare per poter migliorare le condizioni di vita dei familiari e la propria, porta queste donne ad entrare all’interno dell’intricato labirinto che compone la tratta, intrecciando la propria storia con chi a vario titolo compone il *puzzle* del meccanismo. Queste donne, tratte con l’inganno di una prospettiva lavorativa e di vita migliore di quella del proprio paese di origine, si avventurano in viaggi al limite della sostenibilità e, giunte nel paese ospitante, si ritrovano in una realtà differente da quella che era stata loro prospettata.

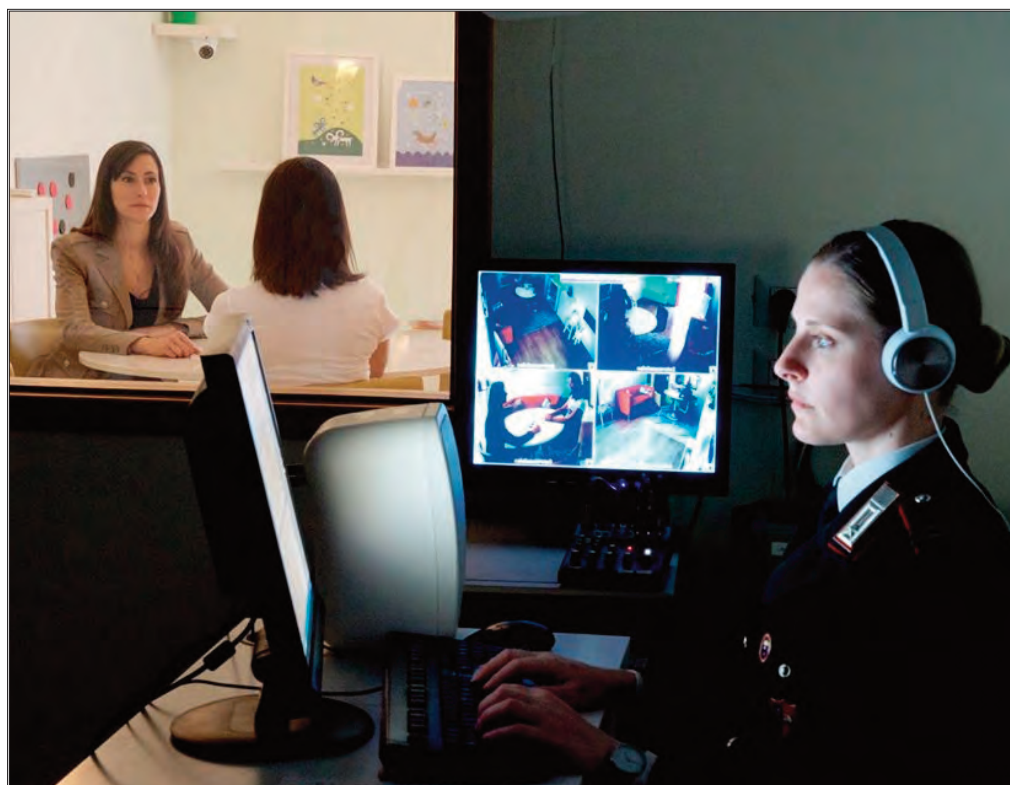
(16) A. MELUZZI, G. MELONI, V. MERCURIO, *Mafia nigeriana. Origini, rituali, crimini*, Oligo Editore, Mantova, 2019.

5. L'ascolto delle vittime

Le vittime di tratta secondo l'ordinamento legislativo italiano rientrano all'interno della categoria di vittime particolarmente vulnerabili descritte nell'art. 90-*quater* del codice di procedura penale.

Il fenomeno della tratta, in quanto multiforme, è collegato alla cultura di riferimento e ammantato da una buona dose di omertà e inconsapevolezza da parte delle vittime. Esso appare complesso nel suo disvelamento e nella conoscenza profonda. A ciò si aggiunge la considerazione che le reazioni delle vittime sono elaborate in modo soggettivo e secondo le proprie esperienze di vita.

Molta della conoscenza e della comprensione di tale fenomeno è stata fornita nel corso del tempo dai racconti forniti dalle vittime, tenuto conto che è molto difficile e poco usuale che di propria volontà esse decidano di raccontare. Le storie a volte vengono fornite alle Forze dell'ordine, agli operatori che si occupano del fenomeno, al personale ospedaliero, modulate anche sulla base delle competenze comunicative e relazionali di ogni operatore.



L'ascolto protetto delle vittime e la documentazione delle dichiarazioni
(Sala ascolto del Ra.C.I.S. - Sezione Atti Persecutori)

Diverse professionalità potrebbero entrare in contatto, ognuno nel proprio campo di pertinenza con vittime di tratta, e pertanto è necessario stabilire una premessa d'obbligo: per poter comprendere e cogliere i segnali che sottendono la presenza di una vittima di tratta, si presenta indispensabile conoscere il fenomeno, come esso si sviluppa, la rotta e le modalità di viaggio che le vittime sono costrette ad affrontare, la cultura di provenienza delle vittime.

Lo scopo è evitare fraintendimenti, sminuire o non comprendere appieno l'importanza che alcuni aspetti intrinsecamente afferenti alla cultura d'origine possano avere influenze sulla vittima. Al riguardo, occorre tenere conto proprio del rituale *juju* subito ed agli spiriti invocati, al potere di assoggettamento mentale derivante e che impedisce la rottura del "patto". Conoscere la cultura di provenienza dei potenziali vittime di tratta diventa allora fondamentale per potersi avvicinare nel migliore dei modi e stabilire un contatto empatico e scevro di pregiudizi con la persona da ascoltare e per poter comprendere alcuni atteggiamenti comunicativi tipici della cultura di appartenenza.

Relazionandosi con la vittima, tenendo presente il quadro di riferimento culturale e il percorso di sfruttamento a cui è stata sottoposta, è fondamentale, al fine di poter adottare precisi accorgimenti comunicativi:

- > assicurare la riservatezza del colloquio, con la possibilità di accogliere la vittima in stanze accoglienti e isolate;
- > evitare di spingere al racconto, non ponendo domande chiuse che potrebbero dare vita ad una vittimizzazione secondaria;
- > rispettare i momenti di silenzio o di reticenza nel rispondere ad alcune domande;
- > mettere in conto la difficoltà o la possibilità di diniego a sporgere denuncia e/o segnalare il nome dei propri sfruttatori;
- > contemplare all'interno dell'interazione la possibilità di una reazione aggressiva nei confronti dell'operatore e la mancanza di fiducia riposta nella possibilità di trarre beneficio dal dialogo con un operatore.

Non occorre mai dimenticare che anche se la vittima non presenta apparentemente alcun segno visibile di violenza, ella ha sicuramente subito violenza psicologica (a partire dalla migrazione forzate e con inganno, privazione dei bisogni fondamentali, fino a tutte le forme di minaccia, non solo dagli sfruttatori ma anche dai clienti nel caso delle prostitute) che nel corso del tempo assumono sviluppi psicopatologici sino a sfociare in disturbi clinici.

Le varie ricerche mostrano che le donne vittime della tratta esprimono sintomi delle torture subite, come reazioni psicosomatiche, reazioni psicologiche, abuso di sostanze psicoattive e dipendenza, aggressività e ostilità e conseguenze psicofisiche di malattie sessualmente trasmissibili.

Il trauma vissuto può slatentizzare in una serie di disturbi, come i disturbi d'ansia e depressivi, *deficit* dell'attenzione, disturbi della condotta alimentare, i disturbi da stress acuto, disturbo dell'adattamento, ideazione suicidaria, fino al disturbo da stress post-traumatico (PTSD)⁽¹⁷⁾.

Durante l'ascolto con le vittime, occorre avere la capacità di leggere il disagio e sarebbe opportuno avvalersi di un mediatore culturale (referenziato), declinando l'aiuto di eventuali accompagnatori che si offrirebbero di effettuare la traduzione, poiché, oltre che fornire traduzioni imprecise e non aderenti a quanto dichiarato, potrebbero essere strettamente collegati alla rete di traffico da cui la vittima cerca di venire fuori. Per poter effettuare l'ascolto è fondamentale la conoscenza del fenomeno e delle tipicità culturali ad esso associate, ed il duplice ruolo di vittima e carnefice all'interno della tratta.

Nell'immaginario comune il ruolo della donna, all'interno del sistema tratta, è considerato quello di vittima del sistema di sfruttamento. Tuttavia questa definizione non può essere considerata assoluta all'interno di tutti i sistemi di sfruttamento, poiché nel caso della tratta di matrice nigeriana, il ruolo della donna risulta essere duplice, ossia quella di vittima prima e carnefice in seguito.

Il sistema di sfruttamento sessuale di stampo nigeriano, a differenza delle altre tipologie di sfruttamento, ha una gestione diretta sulle vittime esclusivamente femminili, poiché all'arrivo nel paese ospitante esse sono affidate alle *Maman* o *Madame*. Il perno del sistema di sfruttamento nigeriano è caratterizzato proprio dalla figura della *Maman*, che oltre ad offrire "supporto" iniziale alle vittime, fornisce loro un posto letto, il *joint* e tutto quello che occorre per vivere e svolgere il meretricio. Fornisce, inoltre, alle vittime documenti contraffatti, dietro un lauto compenso che va ad aggiungersi all'ammontare del debito contratto per affrontare il viaggio. Le vittime sono obbligate a versare i guadagni alla *Madame* e ad essere gestite dalle stesse fino all'estinzione del debito contratto (che in genere ammonta intorno ai cinquantamila euro), per il quale possono essere impiegati diversi anni. La *Maman* viene considerata, escluso il momento di smarrimento iniziale in cui la ragazza si rende conto di essere stata ingannata rispetto a quello che l'aspetta nel nuovo paese, una donna degna di stima che grazie alla propria "attività" è riuscita a riscattarsi e riscattare la propria famiglia dalla povertà. Inoltre, mostrandosi comprensiva e presente, provvedendo alle esigenze materiali fa leva su sentimenti di gratitudine e affetto da parte delle ragazze, pur non lesinando comportamenti duri che mette in atto in caso di ribellione, la *Maman* riesce a manipolare le ragazze e a coglierne le sfumature

(17) *Human Trafficking and Health: A Survey of Male and Female Survivors in England*. AJPH Research, pagg. 1073-1078.

emotive, poiché in precedenza anche lei si è trovata nelle medesime condizioni di sfruttamento e, quindi, riesce in modo pertinente a comprendere in quale condizione la vittima si trova e ad individuare risposte efficaci.

6. Conclusioni

È indubbiamente rilevante la problematica dell'interazione che gli operatori del sistema pubblico, in qualsiasi ambito di operatività, devono gestire con le nuove realtà multietniche, imposte con forme sempre più emergenziali.

Non prescindendo dalla speculare necessità di adeguare il sistema giudiziario nazionale al nuovo quadro di società e culture miste⁽¹⁸⁾, nell'ottica di conseguire una visione globale e cosmopolita dei diritti, il rapporto e la gestione delle vittime dei reati, provenienti da differenti nazionalità, richiede una specifica preparazione e la continua esperienza sul campo, soprattutto da parte della Polizia Giudiziaria, sin dal primo momento della denuncia.

Tuttavia, è doveroso segnalare come nell'ultimo decennio siano stati percorsi già notevoli passi in avanti nel campo della normativa nazionale, codificando condotte prima estranee al sistema giuridico italiano, come i reati cosiddetti "culturalmente motivati"⁽¹⁹⁾, corrispondente a comportamenti che nel gruppo culturale d'origine risultano meno severamente valutati o accettati o addirittura incoraggiati (vedasi i matrimoni forzati e la manipolazione e mutilazione dei genitali).

Tuttavia, per avere un'idea di questa molteplicità ed eterogeneità di realtà, possiamo riflettere sulle seguenti questioni principali di confronto/scontro culturale:

> *le violenze in famiglia*, realizzate in contesti culturali con la concezione dei poteri spettanti al capofamiglia, diversa da quella cui la prevalente cultura italiana ed europea si ispira;

> *la difesa dell'onore*, che scaturiscono da un esasperato concetto dell'onore familiare o di gruppo, il quale può spingere a vendicare "col sangue" la morte di un membro della propria famiglia o del gruppo per ristabilire la propria autostima, offesa da uno "smacco" asseritamente ritenuto intollerabile in base ai parametri culturali d'origine;

(18) Si pensi, tra i numerosi esempi possibili, al concetto di "comune sentimento del pudore", che compare nei delitti di osceno (art. 527 ss. c.p.), al concetto di "pubblica decenza", che "attiene al complesso di norme etico-sociali che costituiscono il costume e il decoro della comunità", al concetto di "motivi di particolare valore morale o sociale", o, per contro, ai "motivi abietti o futili", che aggravano il reato (art. 61, n. 1, c.p.), al concetto, infine, di "atti sessuali", che compare nei delitti di cui agli artt. 609-bis ss. c.p.

(19) Periodico trimestrale "Questione Giustizia", n. 1/2017.

> *la riduzione in schiavitù a danno di minori*, commessi da soggetti che invocano a propria scusa e/o giustificazione le loro ataviche consuetudini dei rapporti adulti-minori;

> *l'uso di sostanze stupefacenti*, aventi per oggetto erbe, bevande, misture il cui consumo è ritenuto assolutamente lecito e, talvolta, addirittura raccomandato, per motivi rituali o sociali, nel gruppo culturale d'origine;

> *il rifiuto* dei genitori di mandare i figli a scuola a causa di riserve di tipo religioso-culturale rispetto alla scuola cui questi sono stati assegnati;

> *l'abbigliamento rituale*, riguardanti casi in cui l'usanza tradizionale di portare un indumento (ad esempio, il velo⁽²⁰⁾ delle donne musulmane) o un amuleto simbolico (ad esempio, il *kirpan* degli indiani *sikh*) può avere una possibile rilevanza penale rispetto ad alcune figure di reato poste a tutela della sicurezza pubblica.

In tale contesto multiculturale, allora, le procedure e i metodi di approccio ed ascolto delle vittime, le cui buone prassi sono riunite nel “Prontuario Operativo per i reati connessi con la violenza di genere e ai danni delle vittime vulnerabili”⁽²¹⁾, realizzato dalla Sezione Atti Persecutori del Reparto Analisi Criminologiche presso il Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche, devono riadattarsi alla differente tipologia di vittima e al multiculturalismo, dove la dimensione sociale e religiosa gioca un ruolo determinante.

È la nuova sfida del “colonialismo culturale”, con la quale giocoforza ci dobbiamo misurare, certamente forti dell'esperienza maturata nel campo delle audizioni protette di vittime vulnerabili, ma con la consapevolezza della necessità di un ulteriore sforzo, che sarà tanto efficace quanto più sarà risultato di un impegno comune di tutti gli attori pubblici coinvolti.



(20) Velo declinato in tutte le tipologie: *Burqa, Hijab, Niqab, Chador*.

(21) Edizione 2020, consultabile e scaricabile sul portale Leonardo/aree tematiche/operazioni/violenza di genere.

DOTTRINA



**Dottoressa
Cristina Colombo(*)**



**Colonnello
Michele Lippiello(**)**



**Sottotenente
Elisa Malangone(***)**

Il bullismo

Da una forma di disagio a una forma di violenza⁽¹⁾

Il lavoro intende affrontare il fenomeno del bullismo partendo dalle problematiche socio-ambientali fino ad arrivare all'aspetto che potremo definire "giuridico" in cui rientrano le responsabilità e i danni causati dal comportamento bullistico. L'esame della tematica si chiude con uno sguardo, seppur breve, ai bisogni di prevenzione fortemente presenti in questa area che spesso si caratterizza attraverso una forma di disagio per poi giungere ad una forma di devianza.

The essay addresses the phenomenon of bullying starting from socio-environmental issues and ending to the perspective that could be defined as «legal», which tackles the responsibilities and damages caused by this behavior. The examination of the matter concludes with a glance, albeit brief, at the prevention needs, strongly present in this area which is often characterized by a form of discomfort frequently evolving towards deviance.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'inquadramento teorico. - 3. Il fenomeno del bullismo. - 4. L'eziologia del bullismo. - 5. L'autore responsabile, tra devianza e recupero. - 6. I danni da bullismo. - 7. Conclusioni.

(*) Ricercatore confermato, affidamento cattedra di criminologia - Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Roma Tor Vergata.

(**) Ufficiale Addetto presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

(***) Ufficiale Addetto presso l'Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militare (ISPGM), della Scuola Ufficiali Carabinieri.

(1) Divisione dell'opera per Autori: Dottoressa Elisa Malangone paragrafi 1 e 2, Dottoressa Cristina Colombo paragrafi 3 e 4, Colonnello Michele Lippiello paragrafi 5, 6 e 7.

1. Premessa

Il bullismo è un fenomeno sociale largamente diffuso e l'incremento di attenzione mostrato negli ultimi anni nei confronti delle violenze in ambito scolastico, ha potenziato il fiorire di numerosi studi anche del mondo scientifico, per lo più di stampo sociologico e psicologico.

La recente esplosione di episodi di violenza, talvolta anche enfatizzata dai *media* favorisce la diffusione del fenomeno del bullismo tra preadolescenti e adolescenti e spesso tali comportamenti aggressivi possono nascondere un disagio interiore dettato dall'incapacità di riconoscere e di gestire le risorse emotive e relazionali. Le conseguenze del bullismo sono devastanti e possono avere effetti sia a breve sia a lungo termine su tutte le persone coinvolte sia psicologicamente come depressione, ansia, bassa autostima sia fisicamente come lesioni fisiche, ma anche nel rendimento scolastico. Le esperienze individuali dimostrano che nella nostra società può spesso accadere che le vittime vengano lasciate sole, di conseguenza, c'è una mancanza di consapevolezza delle conseguenze che può causare alla vittima.

L'autore che, in ambito internazionale, più a lungo ha studiato il bullismo è stato Dan Olweus. Lo studio iniziò dopo che alla fine del 1982, un giornale riportò la notizia del suicidio di tre ragazzi norvegesi, di età compresa tra i dieci e i quattordici anni, a causa di una grave forma di bullismo perpetrata nei loro confronti da un gruppo di coetanei. Attraverso una serie di ricerche lo studioso iniziò a delineare il fenomeno, giungendo all'attuale definizione: "uno studente è oggetto di azioni di bullismo, ovvero è prevaricato e vittimizzato, quando viene esposto, ripetutamente nel corso del tempo, ad azioni offensive messe in atto da parte di uno o più compagni"⁽²⁾.

Nel corso degli anni si sono succedute ulteriori altre definizioni volte ad analizzare sia la frequenza del fenomeno del bullismo, sia le dinamiche psicologiche e relazionali che si innescano tra i soggetti coinvolti nel fenomeno stesso. Farrington nel 1993 definiva il bullismo come "un'oppressione, psicologica o fisica, ripetuta e continuata nel tempo, perpetuata da una persona - o da un gruppo di persone - più potente nei confronti di un'altra persona percepita come più debole" e ancora Sharp e Smith nel 1994 sostenevano più specificamente "un comportamento bullo è un tipo di azione che mira deliberatamente a far del male o a danneggiare; spesso è persistente, talvolta dura per settimane, mesi, persino anni ed è difficile difendersi per coloro che ne sono vittime".

(2) OLWEUS D., *Personality and aggression*, in J.K. COLE and D.D. JENSEN (Eds.), *Nebraska symposium on motivation 1972*, University of Nebraska, 1973.

Ritornando a Olweus⁽³⁾, l'Autore sosteneva che il bullismo comporta un'interazione dinamica tra l'autore e la vittima; il bullo aumenta di potere, mentre la vittima lo perde, di conseguenza, è difficile per la vittima rispondere o affrontare il problema⁽⁴⁾.

Lo squilibrio di potere può essere derivato dalla forza fisica, dallo *status* sociale nel gruppo o dalle dimensioni del gruppo, ad esempio un gruppo che prende di mira una singola persona.

Sulla scia delle ricerche effettuate da Olweus prima e da altri studiosi poi, è possibile dedurre alcuni tratti comuni sul fenomeno del bullismo. Olweus in particolare identificò i primi criteri del fenomeno del bullismo per poterlo differenziare anche da altri possibili comportamenti.

A tal proposito tre sono i fattori che caratterizzano il bullismo:

- > intenzionalità, in quanto il bullo agisce con lo scopo preciso di dominare, offendere e causare disagio alla propria vittima;
- > sistematicità, ovvero persistenza nel tempo e asimmetria della relazione sia fisica che di personalità;
- > il bullo di solito, infatti, è più forte e riesce a prevaricare sulla vittima che subisce senza riuscire a difendersi⁽⁵⁾.

Il rischio di bullismo e vittimizzazione non è uguale tra i gruppi. Numerosi studi indicano che ad esempio gli studenti con disabilità o affetti da obesità, o quelli appartenenti a minoranze etniche o sessuali, sono a maggior rischio di essere vittime rispetto ai loro coetanei⁽⁶⁾.

Più recentemente si è diffuso il fenomeno del «cyberbullismo», costituito da episodi di bullismo perpetrati attraverso strumenti elettronici come computer, smartphone e favoriti dal crescente accesso a internet anche tra giovani e giovanissimi⁽⁷⁾.

Diversi studi suggeriscono che la prevalenza e le forme di bullismo sono diverse tra le fasce d'età.

(3) OLWEUS D., *Bullying at School: What we know and what we can do*, United Kingdom Blackwell Publishing, 1993.

(4) MENESINI E., NOCENTINI, A., PALLADINO B.E., FRISEN A., BERNA S., ORTEGA, SMITH P.K., *Cyberbullying Definition Among Adolescents: A Comparison Across Six European Countries*. *Cyberpsicologia*, in *Comportamento e social networking*, 15, 2012, pag. 455.

(5) OLWEUS D., *The Revised Olweus Bully/Victim Questionnaire*, University of Bergen, 1996.

(6) MALAMUT S., BERG Y., LANSU T., CILLESSEN A., *Dyadic nominations of bullying: Comparing types of bullies and their victim*, *Aggress Behav*, 2020, pag. 43.

(7) ZABORSKI A., ILIOMSKY G., TESLER R., HEINZ A., *The Association Between Cyberbullying, School Bullying, and Suicidality Among Adolescents*, 2019; sul tema del cyberbullismo si veda anche MALANGONE E., TALIANO C., *Cyberbullismo: le insidie della rete*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 4, 2021, pag. 39.

Il bullismo raggiunge il picco durante gli anni della scuola media, cioè dodici-quindici anni e tende a diminuire entro la fine della scuola superiore⁽⁸⁾.

È comunemente riportato che i ragazzi hanno maggiori probabilità di essere coinvolti nel bullismo rispetto alle ragazze⁽⁹⁾.

La maggior parte degli studi ha rilevato che i ragazzi hanno maggiori probabilità di essere coinvolti in forme fisiche di vittimizzazione, mentre il bullismo tra le ragazze ha maggiori probabilità di essere relazionale o verbale⁽¹⁰⁾.

2. L'inquadramento teorico

Nell'analizzare i comportamenti aggressivi messi in atto dai bulli è utile conoscere alcune teorie dell'aggressività. In particolare, si può soffermare l'attenzione su due teorie quella del:

- > disimpegno morale⁽¹¹⁾;
- > social-ecologica⁽¹²⁾.

La teoria del Disimpegno morale è un costrutto di Albert Bandura posta in essere utilizzando come base anche la teoria Socialcognitiva⁽¹³⁾ riguardante meccanismi e processi, tramite i quali l'individuo si autogiustifica e disattiva parzialmente o totalmente il controllo morale mettendosi al riparo da sentimenti di svalutazione, senso di colpa e vergogna⁽¹⁴⁾.

Questa teoria analizza i mezzi attraverso cui gli individui razionalizzano le loro azioni moralmente riprovevoli. Il costrutto banduriano di *moral disengagement* si articola in otto meccanismi che consentono agli esseri umani così come sostiene Obermann «to act contrary to their moral beliefs while still upholding the experience of behaving morally»⁽¹⁵⁾, ovvero giustificano le proprie azioni ingiuste e dannose attraverso la moralità.

(8) HYMEL S., SWEARER S.M., *Quattro decenni di ricerca sul bullismo scolastico: un'introduzione*, in *Psicologo americano*, 2015, pag. 293.

(9) PEPLER D., JIANG D., CRAIG W., CONNOLLY J., *Developmental Trajectories of Bullying and Associated Factors*, 2008.

(10) BESAG V.E., *Understanding Girls' Friendships, Fights and Feuds. A practical approach to girls' bullying*, New York, 2006.

(11) BANDURA A., BARBARANELLI C., CAPRARA G.V., PASTORELLI C., *Mechanism of moral disengagement in the exercise of moral agency*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, 71, 1996, pag. 364.

(12) SWEARER S.M., ESPELAGE L., *Introduction: A social ecological framework of bullying among youth*, in *Bullying in American schools: A social-ecological perspective on prevention and intervention Mahmab*, 2004, pag. 1.

(13) BANDURA A., *Social Foundations of Thought and Action: a Social Cognitive Theory*, Englewood Cliffs, NJ Prentice-Hall, 1986.

(14) BANDURA A., BARBARANELLI C., CAPRARA G.V., PASTORELLI C., *Mechanisms of Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, 1996.

(15) OBERMANN M., *Moral Disengagement Among Bystanders to School Bullying*, in *Journal of School Violence*, 2011.

Tali meccanismi di disimpegno sono tutti riscontrabili nel bullismo e si caratterizzano per una giustificazione morale che si ha quando la persona giustifica la propria condotta immorale nascondendosi dietro determinati valori. In questo modo il bullo rende meno riprovevole ai propri occhi e a quelli della società la propria condotta; una minimizzazione del ruolo: si tratta di un meccanismo attuato per lo più quando si agisce in gruppo e consiste nel negare o minimizzare la propria responsabilità all'interno dell'azione; un dislocamento della responsabilità: un meccanismo piuttosto diffuso prevedendo l'imputazione a terzi delle proprie colpe; un etichettamento eufemistico: atto a distorcere la realtà delle azioni compiute, ridimensionando le conseguenze che possono avere sugli individui; un confronto vantaggioso: atto a ridimensionare l'immoralità della propria condotta paragonandola ad altre più gravi; la distorsione delle conseguenze: mira a sottovalutare le ripercussioni negative delle azioni compiute a danno di altri individui; l'incolpare la vittima: per cui la vittima è ritenuta responsabile, colpevole di ciò che le accade. In questo modo ci si convince che l'offesa a lei arrecata sia pienamente meritata; infine, la deumanizzazione della vittima: si tende a non considerare i sentimenti e le emozioni della vittima per ridurre i sensi di colpa.

Per quanto riguarda, invece, la teoria Social-Ecologica, l'influenza del contesto sociale, culturale e storico sullo sviluppo umano è stata analizzata da varie discipline, come l'antropologia, la sociologia, la psicologia e la neuropsicologia. Urie Bronfenbrenner⁽¹⁶⁾ ha riconosciuto l'importanza di applicare i principi ecologici allo studio dello sviluppo umano. Lo sviluppo individuale avverrebbe nel contesto delle relazioni familiari e non dipenderebbe solo da fattori ontogenetici, ma dall'interazione con l'ambiente familiare immediato e con altre componenti importanti dell'ambiente. Pertanto, sebbene ci siano vari fattori intrapersonali coinvolti nello sviluppo psicosociale, molti comportamenti acquisiti dipendono fondamentalmente dalle interazioni con l'ambiente che li circonda, specialmente durante le prime fasi del ciclo di vita.

Di tutti i contesti sociali di influenza, la preminenza del contesto familiare nella vita delle persone, sia socio-emotiva che cognitiva, è innegabile.

Bronfenbrenner⁽¹⁷⁾ postula che la famiglia è un sistema in interazione permanente con molteplici contesti, l'interazione tra famiglia e scuola, lavoro, vicinato, tra gli altri *social network*.

(16) BRONFENBRENNER U., *The ecology of human development*, Cambridge, MA, Harvard University, 1979.

(17) BRONFENBRENNER U., *Ecological system theory*, En R. VASTA (comp.) *Annals of child development*, 6, 1989, pag. 187.

Il modello ecologico di Bronfenbrenner è quello che meglio fornisce una chiave di lettura e di intervento sul fenomeno del bullismo in quanto ben si adatta alla sua complessità.

Si tratta di un principio basato sull'idea che i diversi contesti di vita in cui un individuo è inserito incidano significativamente sul comportamento di ognuno. Inoltre, viene evidenziato un rapporto di reciproca influenza ambiente-individuo in considerazione del fatto che il comportamento di un individuo può avere poco senso se non viene preso in considerazione il fattore ambientale che è in continua trasformazione.

La teoria ecologica di Bronfenbrenner trova applicazione in svariate discipline. L'intervento su più livelli permette di prevenire il fenomeno del bullismo coinvolgendo i diversi livelli del sistema, ovvero comunità scuola, famiglia e coinvolgere così tutte le variabili che ne fanno parte. Tutto questo permette di rinforzare il senso di *empowerment* che rende l'individuo più consapevole e proattivo nella soluzione dei problemi che si presentano.

3. Il fenomeno del bullismo

Il bullismo è in costante aumento, rappresentando nell'immediato la chiara espressione del malessere di quel mondo giovanile che si sente incompreso nei suoi bisogni fondamentali e che porta un adolescente ad andare oltre il naturale desiderio di violazione delle norme.

Tutte le problematiche collegate a questo tema, rientranti nell'ampio ambito della devianza minorile⁽¹⁸⁾, a sua volta fortemente legata ad avvenimenti e processi di trasformazione sociale e normativa, evidenziano la complessità del fenomeno e la difficoltà di rappresentarsi una visione globale di quella che è la realtà, rimanendo sempre consapevoli del cambiamento dei valori unitamente al mutare dei tempi e della cultura.

Oggi, pur non avendo una definizione univoca di bullismo sembra esserci, per tutte le sue tipologie, un inquadramento condiviso caratterizzato da alcuni elementi distintivi⁽¹⁹⁾, come l'intenzionalità, la ripetitività e l'azione violenta perpetrata attraverso numerose modalità, tra cui quelle fisiche, verbali o

(18) DELEO G., *La devianza minorile*, Urbino, 1996, pag. 73; dello stesso autore, *La criminalità e i giovani*, Roma, 1978; BANDINI T., GATTI U., MARUGO M., VERDE A., *Criminologia*, Milano, 1991; BANDINI T., GATTI U., *Delinquenza giovanile*, Milano, 1987; MERTON R.K., *Teoria e struttura sociale*, Bologna, 1966; PONTI G., *Compendio di criminologia*, Milano, 1999, 199-200; KAISER G., *Criminologia*, Milano, 1985.

(19) FEDELI D., *Il bullismo... ma non solo. Parte prima: dal bullismo ai disturbi della condotta*, in *Psicologia e scuola*, n. 121, 2004, pag. 40.

psicologiche⁽²⁰⁾; anche se esistono differenti classificazioni del fenomeno, razzista, omofobico, discriminatorio, in ogni caso il bullismo rappresenta sempre, in ogni sua forma, un disagio psicologico e un disadattamento individuale e sociale, frequentemente prodromico a episodi di microcriminalità minorile. Se l'esame della tipologia dell'autore porta a sottolineare come i bulli, indifferenti alla cultura del "Noi", siano solitamente ragazzi impulsivi, iperattivi, poco empatici, privi della capacità di provare il giusto sentimento di colpa per le proprie azioni⁽²¹⁾, anche l'analisi del bullismo ne evidenzia una struttura multifattoriale capace di condurre ad una classificazione tipologica.

Potremmo così individuare un bullismo reattivo, che scaturisce dalla reazione a una frustrazione o aggressione, e uno proattivo, volto a conseguire un riconoscimento materiale o sociale, a cui si aggiungono un bullismo fisico, verbale, non verbale diretto e indiretto e infine manipolatore. In particolare, queste due classificazioni sarebbero da considerarsi come le forme più inique del fenomeno in quanto portatrici di maggiori danni alla vittima.

Impossibile, pertanto, spiegare in modo riassuntivo il comportamento bullistico indagando sulle cause generatrici di atteggiamenti asociali o antisociali, non avendone un'unica visione⁽²²⁾.

Ogni singola storia appare caratterizzata da una ragnatela di elementi che tendono a provocare uno stato di disagio a cui ogni soggetto (autore o vittima) può reagire *contra ius* in modo differente.

Per tutti questi motivi va emergendo il bisogno precipuo di prendere in considerazione il soggetto deviante insieme alla sua individualità al fine di scongiurare il continuo dilagare del fenomeno⁽²³⁾.

Ora, rispetto al passato è sicuramente cambiata la percezione della trasgressività tra gli adolescenti, i diversi fattori di rischio, predittivi della devianza minorile, risultano maggiormente connessi a problematiche psichiche ed evolutive, meno agganciati a situazioni di disagio economico e rientranti spesso in un particolare microsistema sociale, con proprie 'variabili caratterizzanti' modelli culturali, stili educativi e dinamiche familiari volte ahimè a favorire lo sviluppo di un comportamento 'prepotente'.

(20) FEDELI D., *Il bullismo... ma non solo. Parte seconda: caratteristiche e dimensioni del bullismo*, in *Psicologia e scuola*, n. 122, 2004/2005, pag. 43; OLIVIERO FERRARIS A., *Piccoli bulli crescono*, Milano, 2006; GINI G., *Il bullismo. Le regole della prepotenza tra caratteristiche individuali e potere nel gruppo*, Roma, 2005.

(21) APSA (Association of professionals in services for adolescents) *Bullying, bullies and victims - People who victimise others*, in *APSA Practitioner's briefings*, summer issue 1, volume 5, 1998; MENESINI E., FONZI A., NOCENTINI A., *Analisi longitudinale e differenze di genere nei comportamenti aggressivi in adolescenza*, in *Età evolutiva*, 2007, pag. 87; FONZI A., *Il gioco crudele*, Firenze, 1999.

(22) BERTOLINI P., CARONIA L., *Ragazzi difficili*, Firenze, 1993.

(23) MORO A.C., *Manuale di diritto minorile*, Bologna, 2014.

Il bullismo di oggi non nasce, quindi, solo in contesti sociali degradati, ma si sviluppa, pure, in contesti elevati sia culturalmente che economicamente. È ormai lontano il tempo di Franti *l'enfant terrible* del libro Cuore di Edmondo de Amicis. Si tratta di un fenomeno (anti)sociale complesso, che non riguarda solo il bullo e la vittima⁽²⁴⁾, ma il bullo e il suo gruppo di appartenenza, i genitori, gli insegnanti e gli adulti che hanno contatti con il soggetto problematico⁽²⁵⁾. La sua denominazione, recuperata dall'inglese *bullying*⁽²⁶⁾, viene associata ad una vera e propria forma di violenza (fisica e/o psicologica) imposta da un singolo nei confronti di una vittima, pur non dimenticando mai la frequente attività del gruppo⁽²⁷⁾.

Questo comportamento grave non può però prescindere dal cambiamento sociale come traspare anche dall'analisi specifica del cyberbullismo, in quanto le vessazioni *offline* presentano spesso un *trait d'union* con quelle mediatiche. L'evoluzione che il bullismo ha subito lo ha allontanato dai classici modelli sociali, aprendo le sue maglie, *in primis*, verso il cyberbullismo e a seguire verso altre manifestazioni di “ribellione”, in cui il danno psicologico per la vittima è praticamente immediato. Pensiamo solo al *flaming*, all'*online harassment*⁽²⁸⁾, al *trickery*, al *cyberstalking*⁽²⁹⁾.

Nello specifico, potremmo dire che se la grande attenzione dei media, da un lato ha favorito l'indagine sul tema, dall'altro ha legittimato un uso indiscriminato del termine, facendo così rientrare il bullismo in differenti tipologie di comportamento pur sempre arbitrario e iniquo.

4. L'eziologia del bullismo

Per spiegarne l'eziologia si è fatto riferimento a diverse teorie, ognuna delle quali ha tentato una interpretazione alla luce delle proprie conoscenze, esaminando alternativamente il contesto familiare, gli effetti ambientali, le differenze di genere, i *deficit* neuropsicologici, le caratteristiche genitoriali, i disturbi mentali, ecc.

(24) Per un approfondimento sulla vittima e le sue patologie si veda: FORNARI U., *Trattato di psichiatria forense*, Torino, 2004.

(25) IANACCONE N., *Bullismo: iniziamo dal termine*, in *Minori Giustizia*, 2007, fasc. 4 pag. 129.

(26) OLWEUS D., *Bullismo a scuola. Ragazzi oppressi, ragazzi che opprimono*, Firenze, 1995, pag. 11.

(27) Nell'ambito della tematica del bullismo rientrano, infatti, le cosiddette *baby gang* che in molti casi arrivano ad avere un vero e proprio controllo sul territorio, in eduprof.it.

(28) WOLAK J., MITCHELL K.J., FINKELHOR D., *Escaping or connecting? Characteristics of youth who form close online relationships*, in *Journal of Adolescence*, 26, 2003, pag. 105.

(29) Per un approfondimento in materia di cyberstalking si veda RIZZO L., *Il delitto di cyberstalking: profili normativi e giurisprudenziali. Il superamento della disparità di tutela tra soggetti vittime di stalking tradizionale e quelli vittime di cyberstalking*, in *Riv. pen.*, 1/2018, pag. 1.

Sostanzialmente, il punto di partenza della riflessione su questa particolare tipologia di devianza sarebbe da individuarsi nella distinzione tra struttura culturale e struttura sociale. Nello specifico, secondo Merton⁽³⁰⁾ la struttura culturale definirebbe le mete, le intenzioni e gli interessi sociali, regolando le norme a cui tutti devono conformarsi; la struttura sociale, invece, definirebbe gli *status* e il ruolo dei soggetti agenti identificando i mezzi che ciascuno possiede per raggiungere le mete. Quindi, secondo l'autore del funzionalismo sociologico, la devianza sarebbe sintomo della "dissociazione fra le aspirazioni culturalmente prescritte e i mezzi socialmente strutturati per realizzare queste aspirazioni": man mano che l'allontanamento e la discrepanza tra mete e mezzi si accentuano, la società diventa sempre più instabile sviluppando l'anomia, quest'ultima caratterizzata da una grande spinta socioculturale volta a raggiungere il successo ad ogni costo.

La teoria delle associazioni differenziali di Sutherland sostiene, invece, che il comportamento del delinquente viene appreso per il collegamento del soggetto con gli individui con cui interagisce: il soggetto partecipa, si introduce - o viene introdotto - in certi gruppi sociali e così apprende.

Ancora, A.K. Cohen ritiene la banda dei bulli una sottocultura, cioè uno strumento alternativo attraverso il quale un ragazzo delle classi povere può raggiungere mete sociali altrimenti inaccessibili. Negli adolescenti meno abbienti le frustrazioni sarebbero dovute, quindi, alla consapevolezza di non poter conseguire gli obiettivi della classe media, questo *status* porterebbe addirittura alla formazione delle *baby gangs*, basate su regole e valori in contrasto con quelli dominanti. Nientedimeno, sarebbe la stessa scuola ad inculcare nei giovani le mete della società ricca, senza considerare che gli strumenti legittimi per raggiungerli non sono distribuiti equamente. In realtà, il primo vero tentativo per definire e quantificare il comportamento del bullo si deve a Dan Olweus⁽³¹⁾.

Proprio dai suoi studi hanno preso avvio ricerche volte ad esaminare la dimensione e l'origine del problema per poter giungere all'individuazione di strategie dirette al suo contenimento⁽³²⁾.

(30) MERTON R.K., *Teoria e struttura sociale*, op. cit.

(31) OLWEUS D., *Bullying at School*, Oxford, Blackwell, 1993, trad. it. *Il bullismo a scuola*, Firenze, 2001. Uno dei più autorevoli studiosi del fenomeno bullismo in Europa; SHARP S., SMITH P.K., *Tackling bullying in your school: A practical handbook for teachers*, London, 1994, trad. it. *Bulli e vittime nella scuola*, Trento, 1995.

(32) Vedi FONZI A., *Il bullismo in Italia*, Firenze, 1998; BALDRY A.C., *Bullismo a scuola e comportamenti devianti negli adolescenti: possibili fattori di rischio*, in *Rassegna italiana di criminologia*, 2001, fasc. 3-4, pag. 375; BONINO S., CATTELINO E., CAIRANO S., *Adolescenti a rischio*, Firenze, 2003, pag. 293; BELACCHI C., BIAGETTI G., *I ruoli dei partecipanti nel bullismo: oltre lo stereotipo bullo-vittima*, in *Minori e giustizia*, 2007, fasc. 4, pag. 163.

A questo proposito, prendendo ad esempio l'esperienza inglese della cosiddetta "politica scolastica" condotta da Smith e collaboratori, nell'area di Sheffield⁽³³⁾, ci si è ormai persuasi che per sconfiggere il bullismo, sia necessario l'impegno e la collaborazione di tutti: dirigente, personale docente e non docente, genitori, alunni e insegnanti⁽³⁴⁾. Si tratta di una politica integrata d'istituto, ovvero di un complesso di regole che vanno oltre le normali previsioni disciplinari normalmente previste nella scuola al fine di modificare gli atteggiamenti e i comportamenti persecutori tipici dei bulli⁽³⁵⁾. L'approccio prevede un *modelling* di abilità relazionali, offrendo un'impostazione per la risoluzione dei conflitti basata sulla collaborazione, la fiducia e l'aiuto. La creazione di un metodo di questo tipo potrà svilupparsi, in particolare, attraverso un aumento della consapevolezza e all'utilizzo della consultazione, tramite il lavoro di un gruppo multidisciplinare al fine di dare un valido aiuto nella stesura della bozza del manifesto da inserirsi nella presentazione della scuola. Ciò che è opportuno tenere a mente per una efficace iniziativa antibullismo da applicarsi a lungo termine è la necessità di varie fasi di revisione; quindi, se dopo qualche anno di attività non si riscontrano segni di cambiamento positivi, bisognerà rivedere il progetto⁽³⁶⁾.

In Italia, dove il fenomeno del bullismo ha suscitato notevole attenzione sin dalla metà degli anni Novanta, il piano scolastico antibullismo è diventato la strategia con maggiori probabilità di successo rispetto a tutte le altre iniziative intraprese.

Dal punto di vista normativo si è fatto riferimento alla legge sull'autonomia che riguarda appunto gli spazi di autonomia delle scuole nelle decisioni a livello organizzativo, curricolare e di gestione del personale, ed evidenziata poi l'importanza della collegialità per l'elaborazione del piano d'offerta formativa (POF articolo 3 del regolamento).

(33) Il Progetto *Anti-Bullying* di Sheffield (DFE Sheffield Anti-Bullying Project), che è stato finanziato dall'amministrazione pubblica con l'obiettivo di identificare strategie per ridurre i livelli di prepotenza e di sopraffazione nelle scuole. Il progetto è stato attuato dal 1990 al 1992 in ventitré scuole inglesi (sedici scuole primarie e sette secondarie) e ha coinvolto settemila alunni.

(34) SHARP S.E., SMITH P.K., *Bulli e prepotenti nella scuola. Prevenzione e tecniche educative*, Trento, 1995. Per "politica" Sharp e Smith intendono "una dichiarazione d'intenti che guidi l'azione e l'organizzazione all'interno della scuola, l'esplicitazione di una serie di obiettivi concordati che diano agli alunni, al personale e ai genitori un'indicazione e una dimostrazione tangibile dell'impegno della scuola a fare qualcosa contro i comportamenti bullistici".

(35) FONZI A., *Il bullismo in Italia. Il fenomeno delle prepotenze a scuola dal Piemonte alla Sicilia*, Firenze, 1997; RUBINACCI C., *Come la scuola italiana può combattere il bullismo*, in *Minorigiustizia*, 2000 fasc. 2, pag. 19.

(36) STEFANIZZI S., *Infraquattordicenni e criminalità. Un'analisi delle statistiche del tribunale per i minorenni di Milano dal 1993 al 1996*, Atti IX Congresso di Gragnano, 1996.

E, già nel 2006, il Ministro della Pubblica Istruzione aveva emesso una Direttiva per cui l'educazione alla legalità diventa elemento necessario e curriculare dell'intero percorso formativo⁽³⁷⁾. Quindi, ogni attività all'interno della scuola come l'accoglienza, l'organizzazione, la didattica, la metodologia le forme di valutazione, deve favorire "la partecipazione e il coinvolgimento degli alunni, la percezione di stare bene a scuola, la consapevolezza di essere in una comunità che accoglie, che mette in pratica le regole del vivere civile e sociale, che dialoga con le istituzioni e con la società civile organizzata, che sa apprendere"⁽³⁸⁾.

Durante gli anni, l'intervento dello Stato per combattere il bullismo nelle scuole è consistito nell'organizzare corsi di educazione alla legalità e nell'attuazione di politiche di sicurezza basate sull'intervento di Forze di polizia nella scuola in funzione dissuasiva e repressiva⁽³⁹⁾.

Senza dimenticare le tecniche di mediazione rientranti con forza tra le azioni di contrasto al bullismo, e miranti a ristabilire la comunicazione, a porre rimedio e a risolvere il conflitto. La procedura di mediazione, pur richiedendo un grande impegno e una dedizione totale, certamente aiuta a sviluppare corrette azioni sociali e ad esaltare la reciprocità, gli scambi interpersonali e la solidarietà, aiuta a superare i conflitti derivanti dal bullismo dando la possibilità ai soggetti coinvolti di esprimersi attraverso le fasi del contatto preliminare con le parti, della mediazione diretta e del *follow up*, in cui il mediatore compie controlli sul comportamento delle due parti, mettendosi a disposizione per la risoluzione di eventuali problematiche future. In attesa di un miglioramento delle tecniche di mediazione, unico metodo finora realisticamente efficace per aggredire le varie forme di bullismo, ancora oggi si utilizza la normativa 71/2017, non perfetta, ma estremo sforzo rispetto al fenomeno in esame, sempre in corso di mutamento.

5. L'autore responsabile, tra devianza e recupero

Uno degli aspetti più complessi del procedimento penale a carico di imputato minorenni, teso all'accertamento dei fatti ed ispirato alla "finalizzazione

(37) Direttiva prot. n. 5393/FR; dove si legge: "... gli episodi che configurano ipotesi penalmente rilevanti, oltre che ad essere oggetto di accertamenti ispettivi..., dovranno anche costituire oggetto di immediata informativa sia alle Procure della Repubblica che alle Procure regionali della Corte dei Conti".

(38) Direttiva MPI 16 ottobre 2006, prot. n. 5843/A13, *Linee di indirizzo sulla democraticità e legalità*. Una successiva Direttiva del 22 marzo 2007 in relazione a procedimenti penali dove risultano coinvolti alunni, genitori e/o parenti, personale scolastico, elenca, invece, una serie di istruzioni di cui tenere conto per la costituzione di parte civile.

(39) OCCHIOGROSSO F., *Scuola, bulli e ragazzi della mafia*, in *Minorigiustizia*, 2000 fasc. 2, pag. 7.

rieducativa” del giovane autore del reato, è la corretta applicazione della disciplina riguardante la sua responsabilità.

Prima di entrare nel vivo delle regole procedurali concernenti l'accertamento della capacità di intendere e di volere dei minorenni autori di condotte riconducibili al cosiddetto “bullismo”, è necessario chiarire preliminarmente che, in un'ottica preventiva e di difesa sociale, tale materia è particolarmente delicata soprattutto in quanto si tratti di riti relativi a fattispecie penalmente rilevanti in cui la diade autore-vittima è sovente costituita da minori.

Infatti in tali casi giudiziari i soggetti che partecipano, a vario titolo, al procedimento penale si trovano dinnanzi a conflitti i cui protagonisti, fanciulli o adolescenti nei ruoli di vittima e “carnefice”, devono trovare entrambi risposte adeguate ad istanze contrapposte, rinsaldare la fiducia sociale minata - nella genesi e nella dinamica delittuosa - ed essere tutelati da forme di vittimizzazione secondaria mediante una esperienza giudiziaria che non incida sui processi evolutivi della loro personalità.

Il primo, il giovane autore di reato, ha diritto ad un percorso qualificato di auto responsabilizzazione, che incida sul vissuto criminale, con il quale possa comprendere l'effettivo disvalore del proprio comportamento, anche attraverso l'identificazione e la validazione dell'esperienza di vittimizzazione, per aprirsi a un cambiamento e aderire alle regole sociali del vivere comune.

Il secondo, il minore offeso dal reato, deve potersi vedere garantito il diritto alla tutela dei propri bisogni e al riconoscimento della propria identità e dignità di vittima, durante tutto il percorso giudiziario, attraverso una rapida e completa riparazione, anche simbolica, che vada al di là di quella materiale raggiunta attraverso il soddisfacimento delle pretese risarcitorie.

Come accennato, la giustizia minorile, senza abdicare al compito dell'accertamento dei fatti, è vocata al soddisfacimento di istanze ultranee volte al recupero dell'autore di reato, alla ricostruzione dei legami comunitari lesi dal reato, alla riparazione della vittima e alla pacificazione sociale.

Tali scopi sono raggiunti attraverso la previsione di opzioni decisorie diversificate che, assicurando le esigenze di sicurezza, sono capaci di rispondere al comportamento deviante con iniziative che mirano all'educazione del minore, alla sua responsabilizzazione ed al suo pieno sviluppo psico-fisico, preparandolo alla vita libera attraverso la risocializzazione e l'inclusione sociale.

Va in tale direzione il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della

legge 23 giugno 2017, n. 103” con il quale, disegnando un sistema in cui il ricorso alla detenzione costituisce l'*extrema ratio*, sono state implementate le misure alternative, rinominate significativamente “misure penali di comunità⁽⁴⁰⁾”, la cui applicazione è subordinata alla non sussistenza del pericolo di fuga e di reiterazione della condotta deviante, nonché realizzate dall’elaborazione di un programma di intervento educativo individualizzato.

La norma, nel prevedere il coinvolgimento della collettività nell’ottica di recupero sopra accennata, definisce il ruolo del nucleo familiare del minore nell’esecuzione penale, rispondendo così all’esigenza di un suo concreto e responsabile intervento nel progetto educativo e prevedendo che l’esecuzione delle misure penali di comunità e della pena detentiva debbano favorire i percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime del reato accennati in premessa.

In particolare, la recente riforma del sistema penale ad opera del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, la cosiddetta *Riforma Cartabia* ha generalizzato l’istituto della giustizia riparativa, adattandolo sia a esigenze di emenda del reo (con particolare riguardo alla vittima del reato) sia a quelle di carattere processuale.

Con riguardo al primo aspetto, a titolo meramente esemplificativo, basti pensare all’introduzione di una nuova circostanza attenuante comune, all’articolo 62, primo comma, numero 6) c.p. consistente nell’aver partecipato a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con un esito riparativo; così come, *mutatis mutandis*, in tema di sospensione condizionale della pena e di rimessione di querela (artt. 163, ultimo comma e 152 c.p.). In questi casi qualora l’esito riparativo comporti l’assunzione da parte dell’imputato di impegni comportamentali, la circostanza, attenuante del reato o estintiva del fatto giuridico, è considerata solo quando gli impegni sono stati rispettati.

Sul versante processuale, merita per tutti citare la disposizione generale di cui al nuovo articolo 129-*bis* (Accesso ai programmi di giustizia riparativa):

1. In ogni stato e grado del procedimento l’autorità giudiziaria può disporre, anche d’ufficio, l’invio dell’imputato e della vittima del reato di cui all’articolo 16, comma 1, lettera b), del decreto legislativo attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, al Centro per la giustizia riparativa di riferimento, per l’avvio di un programma di giustizia riparativa;

(40) L’art. 2 individua le misure penali di comunità nell’affidamento in prova al servizio sociale, l’affidamento in prova con detenzione domiciliare, la detenzione domiciliare, la semilibertà, l’affidamento in prova.

2. La richiesta dell'imputato o della vittima del reato di cui all'articolo 42, comma 1, lettera b) del decreto legislativo attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, è proposta personalmente o per mezzo di procuratore speciale.

Altresì l'articolo 90-*bis*.1 c.p.p. secondo cui la vittima del reato di cui all'articolo 42, comma 1, lettera b), del decreto legislativo attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, viene informata in una lingua a lei comprensibile della facoltà di svolgere un programma di giustizia riparativa.

In via di primo approccio alla nuova legislazione e in attesa dell'implementazione del Centro per la giustizia riparativa, viene da proiettare i reati di "bullismo" all'interno del nuovo circuito di avvicinamento fra vittima e reo, potendo la vittima stessa chiedere di svolgere un percorso riparativo in modo da conciliare esigenze rieducative del reo e soddisfacenti per il soggetto passivo.

Quanto all'accertamento, in concreto, della responsabilità del giovane autore di atti di bullismo, si premette che quando il soggetto agente ha raggiunto la maggiore età e non vi sono condizioni che incidono sulla sua capacità di intendere e di volere, egli è l'unico responsabile dei fatti commessi e l'unico soggetto al quale potranno essere avanzate richieste risarcitorie. Nel caso invece di minor età, l'articolo 97 c.p.p. stabilisce una soglia minima di imputabilità, individuata negli anni quattordici, al di sotto della quale, senza eccezioni, è preclusa la prova del raggiungimento della maturità psico-fisica, con immediata declaratoria di non imputabilità.

Se tale limite assume valore decisivo per determinare l'ingresso del minore autore del reato nell'area della punibilità, il discorso è differente per chi adotta una condotta penalmente rilevante avendo una età compresa tra i quattordici e i diciotto anni. Nei loro confronti il legislatore ha optato, infatti, per un regime differenziale, quale previsione derogatoria rispetto a quanto previsto nella disciplina ordinaria⁽⁴¹⁾.

In tali circostanze è sempre necessaria una valutazione in concreto dell'imputabilità o della mancanza di imputabilità, avuto riguardo ai tratti della complessiva personalità di un soggetto adolescente, alle sue condizioni e alle sue risorse personali, familiari e socio ambientali.

(41) L'articolo 194, comma 1, c.p.p. vieta l'audizione di testimoni sulla moralità dell'imputato, salvo che si tratti di fatti specifici idonei a qualificarne la personalità in relazione al reato e alla pericolosità sociale. Articolo 220, comma 2, c.p.p. che non consente la perizia volta a stabilire "l'abitudine o la professionalità nel reato, la tendenza a delinquere, il carattere e la personalità dell'imputato e in generale le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche".

Lo strumento messo a disposizione di coloro che sono chiamati a formulare il giudizio circa la capacità di intendere e di volere e il grado di responsabilità del minore infra-diciottenne è la cosiddetta “indagine personologica”, ex articolo 9 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448.

Tale indagine indirizza l'autorità giudiziaria nel disporre le adeguate misure penali, quali a titolo di esempio le misure cautelari personali, le misure di sicurezza e la concessione del perdono giudiziale, ecc., nonché l'adozione di provvedimenti civili temporanei a protezione dello stesso autore di reato.

L'acquisizione delle informazioni per il giudizio sulla personalità del minore è infatti prerogativa sia del pubblico ministero in sede di indagini preliminari, sia del giudice in ogni grado del procedimento. Nell'*iter* processuale minorile tali dati costituiscono elementi fondamentali non solo perché su di essi l'autorità giudiziaria basa le proprie determinazioni, tra cui ad esempio quelle relative alla definizione anticipata dal processo, all'ammissione ai riti speciali e all'applicazione delle misure di sicurezza ma anche in quanto sono funzionali al progetto educativo che verrà necessariamente strutturato proprio in base alle specificità e alle esigenze del singolo emerse altresì nell'indagine personologica.

Più nello specifico, al minore avente un'età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, l'incapacità di intendere e di volere può essere riconosciuta in presenza di gravi ritardi nello sviluppo naturale della sua maturazione. In tal caso, è applicato l'articolo 98 c.p. e, solo qualora alla base di tale condizione vi sia una patologia mentale, in luogo della predetta disposizione normativa che disciplina l'incapacità da immaturità, interviene l'articolo 88 del medesimo codice penale, relativo al vizio totale di mente. Ove, invece, l'infermità sia tale da scemare grandemente la capacità di intendere e di volere, senza escluderla, e riguardi un minore ultraquattordicenne, in condizione di normale sviluppo psicologico, si concretizza un giudizio di “maturità” ai sensi del citato articolo 98 c.p. e di parziale infermità ai sensi dell'articolo 89 c.p., configurando un concorso fra due attenuanti di applicazione obbligatoria⁽⁴²⁾.

Qualora il minore ponga in essere un atto illecito dannoso risponderà personalmente ai sensi dell'articolo 2043 c.c. e starà in giudizio nella persona del proprio rappresentante legale, salvo il caso in cui si tratti di un incapace naturale, a cui conseguirà l'applicazione dell'articolo 2047 del medesimo codice civile, il quale dispone che “in caso di danno cagionato da persona incapace di intendere e di volere, il risarcimento è dovuto, da chi è tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto”.

(42) COLOMBO C., *Il minore. Autore e vittima del reato*, Pavia, 2007.

Inoltre, il legislatore ha previsto, all'articolo 2048 c.c., la responsabilità presunta dei genitori *per culpa in vigilando e in educando* per “il fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela che abitano con essi”. Pertanto, se l'autore di atti di bullismo è persona minorenni, sarà a costo-ro, e non al “bullo”, che la vittima dovrà indirizzare le proprie richieste risarci-torie.

Tale disposto normativo, disciplinando altresì al comma 2 la responsabilità presunta dei precettori per il “danno cagionato dai loro allievi o apprendisti nel tempo in cui erano sotto la loro vigilanza”, configura espressamente la respon-sabilità degli insegnanti come culpa in vigilando.

Ciò posto, del comportamento illecito del figlio minorenni, capace di intendere e di volere, potranno essere chiamati a rispondere anche i genitori, nell'evenienza con responsabilità concorrente con quella dei precettori che rispondono dell'illecito commesso dagli allievi limitatamente al periodo in cui essi si trovano sotto la loro vigilanza. Si tratta evidentemente di una responsa-bilità eventuale e solidale con quella dei minori seppur autonoma in quanto tra-dizionalmente fondata sulla colpa *in educando* e colpa *in vigilando*.

6. I danni da bullismo

Di fronte ad atti di bullismo realizzati da minorenni, è possibile conside-rare la possibilità per la vittima di richiedere il risarcimento dei danni non patri-moniali *ex* articolo 2059 c.c., soccorrendo l'apparato di cui all'articolo 2048 c.c., la cui portata applicativa è stata peraltro nel corso degli anni delimitata dalla giurisprudenza, posto che il dettato generico della norma ha rivelato lacune e problematiche interpretative anche in relazione al suo rapporto con l'arti-colo 2043 c.c.

Fra i danni risarcibili distinguiamo così il danno patrimoniale e il danno non patrimoniale. Particolarmente rilevante è, dunque, approfondire anche i danni d'impronta squisitamente civilistica che, insorti a seguito di bullismo, nor-malmente gravano sulla vittima, sui suoi genitori e, in generale sulla famiglia della stessa che chiaramente meritano un adeguato ristoro.

Ora, pur non escludendo l'ipotesi che si realizzino anche danni patrimo-niali, ciò che emerge è la configurazione soprattutto del danno non patrimonia-le, nelle vesti di danno morale e di danno esistenziale, non trascurando il danno biologico.

Il danno morale trova riconoscimento a fronte della contagiosa illiceità degli atti del bullismo, anche se isolatamente configurati. Il danno psichico

potrà trovare, invece, collocazione nel danno biologico o nel danno morale. La giurisprudenza ha infatti attuato, anche se non sempre in modo apertamente consapevole, un ampliamento degli originari ambiti concettuali del danno alla salute e di quello morale.

Si è sottolineato, in particolare, che il danno biologico si dovrebbe valutare in modo “personalizzato” e quindi liquidato in considerazione di quanto il soggetto non potrà più fare. Tuttavia, le valutazioni di quelle che sono le ripercussioni sul *modus vivendi* di chi ha patito il bullismo non sempre potranno essere effettuate nell’immediato⁽⁴³⁾.

Si comprende allora come le liquidazioni del danno biologico e del danno morale soggettivo, effettuate da parte dei giudici di merito, possano non risultare sempre del tutto esaustive producendo un difetto di tutela risarcitoria degli interessi costituzionalmente garantiti.

Riguardo al discorso sul danno biologico, che non può prescindere dall’acertamento medico legale, questo si configura tutte le volte in cui è riscontrabile una lesione dell’integrità psicofisica medicalmente accettabile. Il danno esistenziale che nel caso della vittima di bullismo potrà riportare un impedimento soprattutto nella propria convivialità sociale deve essere tuttavia valutato caso per caso e non può essere standardizzato. Il danno esistenziale è legato indissolubilmente alla persona, e quindi non passibile di determinazione secondo il sistema tabellare, al quale si fa ricorso per determinare il danno biologico.

7. Conclusioni

Come è emerso da questo brevissimo *excursus*, il bullismo, di primo acchito, appare per lo più legato ad una violazione di norme sociali tipica del periodo preadolescenziale. Tuttavia, questo particolare modello di comportamento deviante, oggi, sempre più spesso, si sta palesando anche attraverso vere e proprie condotte *contra ius*.

Il tema del bullismo appare quindi di impellente attualità; contraddistinto da importanti e numerosi fattori di rischio tra i quali, solo per fare un esempio, si possono citare le separazioni familiari, i casi di abbandono, sempre nell’ambito della famiglia, ma anche in ambito scolastico, le problematiche legate alla tossicodipendenza ed altro, ovvero tanti indicatori che giungono a far presupporre per il futuro una inclinazione come minimo alla trasgressività, per poi giungere, nei casi più gravi, ad un’azione criminale.

(43) Cass. Civ., sez. Seconda, 31 maggio 2003, n. 8827, in *Foro amm.* CDS, 2003, 1542; in *Guida al dir.*, 2004, 7, 62.

Per questi motivi l'argomento "prevenzione" assume, in questo campo, una posizione di estrema importanza.

In effetti, se identificata per tempo, la problematicità del bullismo può essere risolta. Rieducata a corretti stili comportamentali e allontanata dalla serie di fattori sopra elencati, la condotta bullistica potrà così bloccare la sua crescita scostandosi da un'evoluzione improntata prima alla devianza e, nei casi più critici e ardui, alla delinquenza.



DOTTRINA



Dottoressa
Annunziata Campolo^(*)



Avvocato
Maria De Giorgio^(**)



Sottotenente
Alessandro Caruso^(***)

Il coinvolgimento dei minori nella criminalità organizzata⁽¹⁾

Studiate, non prendete la sufficienza, ma studiate per diventare eccellenze, e se non volete studiare, imparate un mestiere

Nicola Gratteri

Il lavoro che viene presentato ha lo scopo di tracciare le linee fondamentali di un argomento particolarmente ampio e complesso, quale quello del coinvolgimento dei minori nella criminalità organizzata. Lo studio illustra i più importanti aspetti criminologici, dalle concause del fenomeno al ruolo dei vari soggetti sociali a vario titolo coinvolti, nonché gli istituti giuridici applicabili e gli strumenti “giuridici e non” volti non alla repressione del reato commesso dal minore o al suo recupero *ex post*, bensì in un’ottica preventiva e di riparazione *ex ante*.

*The work that is presented aims to trace the fundamental lines of a particularly broad and complex topic, such as that of the involvement of minors in organized crime. The study illustrates, without claiming to be exhaustive, the most important criminological aspects, from the contributing causes of the phenomenon to the role of the various social subjects involved in various capacities, as well as the applicable legal institutions and the “legal and non” instruments aimed not at the repression of the crime committed from the minor or to his *ex post* recovery, but from a preventive and *ex ante* reparation point of view.*

(*) Giudice Onorario presso il Tribunale dei Minorenni di Catanzaro. Educatore professionale.

(**) Avvocato civilista esperto in diritto di famiglia e minorile.

(***) Frequentatore del quarto corso applicativo biennale.

(1) Divisione dell’opera per Autori: Sottotenente Alessandro Caruso paragrafo 1, Dottoressa Annunziata Campolo paragrafo 2, Avvocato Maria De Giorgio paragrafi 3 e 4.

SOMMARIO: 1. Criminalità organizzata. - 2. I soggetti sociali che, attraverso il loro ruolo, possono contribuire, in parte, al dilagare del fenomeno della partecipazione dei minori alle attività di strutture organizzate dal crimine. - 3. Cosa fare. - 4. Conclusioni.

1. Criminalità organizzata

“La criminalità organizzata [...] può essere considerata come un grande contenitore teorico-pratico, all’interno del quale si intersecano interessi economici, finanziari, politici, tutti naturalmente realizzati distorcendo o violando le leggi dello Stato. Queste associazioni criminali si configurano come strutture di potere con propri codici culturali, che entrano in relazione con tutte le articolazioni del sistema legale, inquinando e compromettendo così la democrazia”⁽²⁾. In una parola le associazioni di tipo mafioso non sono altro che l’antistato ovvero il contro-potere criminale contrapposto al potere statale.

In ambito giuridico l’art. 416-*bis*, inserito dall’art. 1 della Legge 646/82, introduce nel codice penale una nuova figura di reato consistente nell’appartenenza ad una associazione di stampo mafioso, così descritta al terzo comma: “L’associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri...”.

La definizione di “associazione di tipo mafioso” risulta ampia e completa, riuscendo a cogliere il fenomeno mafioso, non solo in senso descrittivo, ma anche attraverso il metodo con cui la mafia opera: da un lato la forza di intimidazione data dall’esistenza di un vincolo associativo, dall’altro la condizione di assoggettamento e di omertà che dal vincolo stesso deriva: “il fenomeno viene, inoltre, visto sotto il profilo dei fini perseguiti: La commissione di delitti; L’acquisizione della gestione o del controllo di attività economiche, operata attraverso il condizionamento di atti amministrativi; La realizzazione di profitti o vantaggi ingiusti⁽³⁾”.

Il delitto di appartenenza ad associazione di tipo mafioso viene, dunque, a caratterizzarsi come una forma speciale dell’associazione per delinquere. Strutturalmente le due figure di reato sono identiche, in quanto si perfezionano con la costituzione dell’associazione, ma si contraddistinguono per la maggiore

(2) M. CAVALLO, *Ragazzi di strada*, ed. Paravia, Torino, 1999, pag. 64.

(3) G. TURONE, *Le associazioni di tipo mafioso*, ed. Giuffrè, Varese, 1984, pag. 4.

ampiezza dello scopo perseguito: scopo che per l'art. 416 c.p. è limitato alla commissione di delitti, mentre per l'art. 416-*bis* c.p. oltre alla commissione di delitti, ricomprende anche le altre finalità delineate nella norma.

Anche la giurisprudenza, concorda sul fatto che gli elementi qualificanti del sodalizio criminoso di tipo mafioso attengono essenzialmente al *modus operandi* dell'associazione ed alla specificità del bene giuridico leso.

Il primo consiste nell'avvalersi della forza intimidatrice, che deriva dalla stessa esistenza dell'organizzazione, alla quale corrisponde un diffuso assoggettamento nell'ambiente sociale e dunque una situazione di generale omertà.

Il secondo consiste nel fatto che, attraverso lo strumento intimidatorio, l'associazione si assicura la possibilità di commettere delitti e/o di acquisire o conservare il controllo di attività pubbliche o private (Cass. Pen., sez. Prima, 14 dicembre 1990).

Il terzo è costituito da omertà che significa silenzio, spesso complicità ed evidenzia l'indice di credibilità di cui un membro, appartenente all'associazione mafiosa, gode nel proprio territorio.

Forza di intimidazione, assoggettamento ed omertà quindi non sono tre parametri distinti ed autonomi, ma un'unica modalità attraverso la quale deve operare l'associazione perché risponda alla previsione normativa dettata dall'art. 416-*bis*.

Il criterio che distingue la mafia e le mafie dalla criminalità organizzata e questa, a sua volta, dalla criminalità comune e dalla microcriminalità

È opportuno comprendere perché, molto spesso, il concetto di mafia viene sostituito con quello di criminalità organizzata; occorre perciò chiedersi quale criterio distingue la mafia o le mafie dalla criminalità organizzata e questa, a sua volta, dalla criminalità comune e dalla microcriminalità. Per fare ciò, è necessario partire col definire ciascuno di tali termini⁽⁴⁾.

La criminalità organizzata è l'insieme di attività criminali compiute da più persone che operano attraverso una rete organizzativa articolata e complessa al fine di raggiungere un profitto economico oppure di creare consenso su di una linea politica collusa alla stessa organizzazione o infine un controllo delle amministrazioni pubbliche o private. La criminalità comune, pur avendo carattere di associazione a delinquere, presenta una struttura costante o estemporanea, come nel caso di una banda che si forma per "fare un colpo" e poi si scioglie, anche se probabilmente i suoi elementi si riassociano poi con altri per eseguire un altro piano criminale.

(4) La definizione di suddetti termini è stata ricavata da "Circolo Società Civile. Mafia/mafie che fare?", ed. FrancoAngeli, Milano, 1994.

La microcriminalità ha un'azione limitata nel tempo e nello spazio, in quanto attuata da individui isolati che agiscono per motivi accidentali e spesso improvvisi.

La mafia, infine, è un'associazione criminale, una realtà storica, un codice culturale, una struttura di potere che interagisce con il sistema legale considerato nella molteplicità delle sue articolazioni.

Minori e criminalità organizzata

Nell'ultimo decennio l'appartenenza alle associazioni mafiose si è ampliata con l'apprendistato a favore dei minori. Lirio Abbate su *L'Espresso* scrive: "Minorenni arruolati sempre più spesso dai padrini di Gela, del Nisseno, di Secondigliano e del Gargano. Finora i clan li avevano relegati a compiti secondari: postini della droga e vedette dei covi. Negli ultimi anni invece stanno diventando bambini soldato: hanno la pistola, rapinano, incassano il pizzo, difendono il territorio. E sono pronti ad uccidere⁽⁵⁾". È cresciuto l'allarme sociale nato in merito a episodi delittuosi commessi da minorenni e in particolare al loro coinvolgimento in attività criminali tipiche delle organizzazioni mafiose. Coinvolgimento che si è costruito facendo anche riferimento a quegli elementi che caratterizzano la fisionomia della criminalità minorile:

- > aumento delle denunce per minori di quattordici anni;
- > cambiamento nella "qualità" dei reati commessi;
- > aumento del coinvolgimento dei minori in attività illecite tipicamente mafiose.

Di ragazzi e criminalità si parla molto, anche i *mass-media* contribuiscono a denunciare il crescente aumento, negli ultimi anni, di episodi delittuosi commessi da minorenni ed in particolare il loro coinvolgimento in attività criminali tipiche delle organizzazioni mafiose⁽⁶⁾.

In riferimento a quest'ultimo punto ci si chiede quali siano i motivi che spingono tali associazioni ad arruolare nuove leve di giovanissima età. Prima di rispondere a tale quesito è opportuno domandarsi su quali tipologie di minori puntano tali associazioni.

La scelta verte su giovani intelligenti, intraprendenti, coraggiosi, alla ricerca di una precisa identità. Ed è proprio "di fronte ad una società che emargina i giovani, che tende a tenerli il più a lungo possibile in aree di parcheggio ai mar-

(5) L. ABBATE, *Ora la mafia arruola i ragazzini*, in *L'Espresso*, 24 aprile 2013.

(6) Per una distinzione tra disagio minorile e devianza, quest'ultima a sua volta distinguibile in comportamenti non penalmente rilevanti (antisociali) ovvero penalmente rilevanti, v. G.M. NANNA, *Minori e criminalità organizzata*, ed. Capucci, Bari, 2016, pagg. 13 e ss.

gini della vita degli adulti, che non riesce a consentire che il giovane acquisisca un suo preciso ruolo nella vita, che invia messaggi contrastanti e quindi assai confusi sui valori a cui si deve ancorare la propria esistenza⁽⁷⁾”, che agisce la criminalità organizzata.

Quest’ultima offre loro:

- > la sensazione di essere compresi e valorizzati;
- > la possibilità di poter trovare una precisa identità anche se solo delinquenziale;
- > la protezione da parte di un gruppo che vive una forte solidarietà e, nel contempo, la possibilità di godere di prestigio e rispetto in forza dell’appartenenza al gruppo;
- > la certezza di trovare figure adulte pronte ad instaurare con loro un rapporto significativo assicurando benessere materiale che nella società di oggi sembra essere un obiettivo fondamentale per dimostrare a sé e agli altri di “valere”.

È possibile ora capire il motivo che spinge tali associazioni a servirsi di questi per lo svolgimento di attività illecite. La risposta si sviluppa su due punti:

1. il minore è un soggetto generalmente meno sospettato e meno controllato, per esempio per lo spaccio di sostanze stupefacenti;
2. il minore incorre in un sistema penale meno afflittivo rispetto a quello dell’adulto in quanto non imputabile fino a quattordici anni e anche dopo, fino a diciotto anni, se la cava a “buon mercato”.

Tale “strumentalizzazione” dei minori ha contribuito non solo all’aumento delle denunce, ma anche ad una profonda trasformazione qualitativa della stessa criminalità giovanile. Ciò significa che se fino ad un decennio fa la criminalità minorile era limitata ai reati cosiddetti “tradizionali”, quali ad esempio furti, piccole rapine, oggi si assiste a reati molto più gravi quali omicidi, lesioni personali, ricettazione, favoreggiamento⁽⁸⁾.

È opportuno sottolineare che attualmente non si dispone di ricerche molto ampie sul fenomeno, cosa dovuta sia alle difficoltà di fare valutazioni scientifiche sul “campo”, sia alle difficoltà di “monitorare” il problema da un punto di vista statistico. Difficoltà date dal fatto che non sono stati predisposti criteri che consentano di attribuire fatti delittuosi alla malavita mafiosa, eccezione fatta per l’art. 416-*bis* c.p. (associazione a delinquere di stampo mafioso).

(7) A.C. MORO, *Erode fra noi*, ed. Mursia, Milano, 1989, pag. 181.

(8) “Mafia e minori non è un tema qualsiasi, è un tema particolare...la mafia certamente non si ferma davanti ai minori. Li osserva, li valuta... La mafia gioca d’anticipo, studia il territorio, identifica le zone d’ombra dove lo Stato è meno presente...”, B. BRATTOLI, *Svincolarsi dalle mafie. Pratiche educative con i minori coinvolti nella criminalità organizzata*, ed. Gangemi, Roma, 2011, pag. 9.

Però anche quest'ultimo pone dei problemi:

> in primo luogo se si considera tale imputazione come parametro statistico del coinvolgimento dei minori in attività di stampo mafioso, numericamente il dato si presenta poco consistente;

> in secondo luogo, da parte dei Giudici nascono difficoltà quando devono contestare tale tipo di imputazione ad un minorenne.

L'imputabilità

Uno dei motivi che spinge le associazioni mafiose ad arruolare minori è la non imputabilità. "L'imputabilità è la capacità di essere assoggettati ad una sanzione penale⁽⁹⁾", e tale disciplina è regolata da norme generali e norme speciali.

L'art. 85 c.p. stabilisce che "nessuno può essere punito per un fatto previsto dalla legge come reato se, al momento in cui lo ha commesso, non era imputabile" e specifica che "è imputabile chi ha la capacità di intendere e di volere". In riferimento a quest'ultimo punto l'assenza dell'una o dell'altra consente al soggetto di rimanere esente da pena.

L'art. 88 c.p. esclude l'imputabilità per chi nel momento del fatto era, per infermità, in tale stato si mente da escludere la capacità di intendere e di volere.

L'art. 97 c.p. recita: "non è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, non aveva compiuti i quattordici anni".

L'art. 98 c.p.: "è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, aveva compiuto i quattordici anni ma non ancora i diciotto, se aveva capacità di intendere e volere, ma la pena è diminuita".

Sulla base di tali disposizioni, il codice penale pone una triplice distinzione in base all'età:

a) per il minore di anni quattordici esiste una presunzione assoluta di incapacità di immaturità e pertanto esso non è imputabile;

b) per i maggiori di anni diciotto esiste una presunzione di capacità esclusa solo nel caso in cui si dimostri che l'incapacità sia legata a cause patologiche (infermità mentale) o para-fisiologiche (sordomutismo);

c) per i minori tra i quattordici e i diciotto anni vi è una presunzione di non capacità, dovendo il giudice accertare, caso per caso, la capacità di intendere e di volere al momento del commesso reato;

d) per stabilire, quindi, se un minore tra quattordici ed i diciotto anni può essere soggetto a sanzione penale il giudice deve accertare; l'età, la capacità di intendere e di volere e svolgere accertamenti sulla personalità.

(9) R. RICCIOTTI, *La giustizia penale minorile*, ed. CEDAM, Padova, 2001, pag. 21.

L'accertamento della capacità di intendere e di volere

L'art. 98 c.p., come abbiamo già detto, stabilisce che: "è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, aveva compiuto i quattordici anni ma non ancora i diciotto, se aveva capacità di intendere e di volere". Capacità⁽¹⁰⁾, questa, che non è mai "presunta ma che deve essere dimostrata nel caso concreto, con ogni mezzo di prova a disposizione del giudice che è tenuto, procedendo ad una valutazione globale della personalità del minore, in funzione dell'addebito mosso, a indicare i motivi prevalenti che inducono ad affermare o escludere l'esistenza della capacità"⁽¹¹⁾.

Cosa si intende per valutazione globale della personalità? La giurisprudenza ha ritenuto a tale riguardo che: "la valutazione del giudice per stabilire la capacità di intendere e di volere del minore degli anni diciotto deve concernere lo sviluppo intellettuale, la forza di carattere, la capacità di intendere l'importanza di certi principi etici e il dominio che su di sé abbia acquistato il soggetto, l'attitudine a distinguere il bene dal male, l'onesto dal disonesto, il lecito dall'illecito e l'attitudine al volere e cioè a determinarsi nella società⁽¹²⁾", e ancora: "l'accertamento della capacità di intendere e di volere del minore [...] si risolve in un giudizio di natura psicologica alla cui formazione deve concorrere ogni elemento che possa risultare utile perché un siffatto giudizio ha tutte le caratteristiche della delicatezza e della complessità propria delle indagini psicologiche; il giudice deve tener conto [...] di ogni aspetto psichico, morale, fisico, ambientale, familiare o culturale rapportabile al soggetto; tale indagine non può prescindere dall'esame del fatto criminoso contestato poiché la natura di esso contribuisce a evidenziare se in concreto, e cioè in relazione all'azione compiuta e all'evento verificatosi, il minore avesse o meno la capacità di discernimento e di volizione⁽¹³⁾".

Da quanto detto si desume che gli elementi che il giudice deve prendere in considerazione sono:

- a) le circostanze del caso concreto, che verranno relazionate all'ambiente e alla personalità psicofisica del minore;
- b) la capacità di intendere che si riferisce alla capacità del minore di rendersi conto del valore sociale dell'atto compiuto;
- c) la capacità di volere che consiste nella capacità del minore di decidere in modo autonomo sottraendosi dalle influenze dell'ambiente e alle sollecitazioni dei compagni;

(10) Va precisato che l'incapacità, indirettamente prevista dall'art. 98 c.p., è una cosa diversa dall'infermità mentale e pertanto un minore può essere considerato incapace di intendere e di volere anche se non presenta alcuna patologia della sfera intellettuale e volitiva.

(11) Cass., 23 novembre 1979, in *Riv. Pen.*, 1980, pag. 773.

(12) Cass., 15 gennaio 1957, in *Giust. Pen.*, 1957, II, pag. 390.

(13) Cass., 19 novembre 1984, in *Riv. Pen.*, 1985, pag. 1127.

d) la maturità psichica che (fondamento della capacità d'intendere e di volere), deve essere valutata in relazione:

- > allo sviluppo intellettuale del minore;
- > ai possibili turbamenti che caratterizzano il periodo nel quale il minore vive (adolescenza);
- > alla capacità di rendersi conto del disvalore morale, sociale, penale della sua azione;
- > al suo ambiente, familiare e sociale;
- > allo stadio cui gli è pervenuto, o dovrebbe essere pervenuto, il processo di maturazione dei suoi coetanei.

Su quest'ultimo punto molti sono i pareri discordanti, in quanto alcuni escludono l'imputabilità per quei minori che, al momento e nei confronti del reato compiuto, dimostrano un grado di maturazione inferiore a quello proprio di un ragazzo di quattordici anni ritenuto "normale". Altri, invece, ritengono che sia imputabile chi possieda caratteristiche intellettive e psicoaffettive tipiche di uno sviluppo ormai progredito, facendo coincidere la responsabilità penale con l'ingresso della maggiore età. "Altri, infine, affermano che il minore è imputabile quando ha raggiunto quel livello di capacità di intendere e di volere normale di un ragazzo medio della sua età⁽¹⁴⁾". A tale riguardo neanche le pronunzie della Cassazione sono state in grado di indicare il quantum di maturità richiesto dalla norma.

Gli accertamenti sulla personalità

Per valutare l'effettiva acquisizione della capacità di intendere e di volere, il giudice deve tener conto anche del parametro di cui all'art. 9 c.p.p.m. "accertamenti sulla personalità del minorenni":

1. Il pubblico ministero e il giudice acquisiscono elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenni al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili.

2. Agli stessi fini il pubblico ministero e il giudice possono sempre assumere informazioni da persone che abbiano avuto rapporti con il minorenni e sentire il parere di esperti, anche senza alcuna formalità.

La norma in questione costituisce l'elemento fondamentale del processo minorile ed è indirizzata, non solo all'accertamento della sussistenza della capacità di intendere e di volere, ma, principalmente ad individuare la risposta più

(14) G. ASSANTE, P. GIANNINO, F. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, ed. Laterza, Bari, 2000, pag. 277.

adeguata alla difficoltà personale e sociale che il minore ha evidenziato attraverso la commissione di un fatto penalmente rilevante. E a tale riguardo la norma afferma che il pubblico ministero e il giudice “acquisiscano”, non che “possono” acquisire, gli elementi sulla personalità del minore al fine non solo di comprendere i problemi e il bisogno del ragazzo, ma anche le risorse personali ed ambientali su cui far leva per ritessere un *iter* educativo.

È da sottolineare che tali accertamenti vanno assimilati fin dai primi contatti del minore col sistema giudiziario; e vanno periodicamente aggiornati dovendo tener conto dei continui mutamenti che avvengono, con rapidità, nella personalità del minore.

2. I soggetti sociali che, attraverso il loro ruolo, possono contribuire, in parte, al dilagare del fenomeno della partecipazione dei minori alle attività di strutture organizzate dal crimine

Dopo aver delineato il concetto di criminalità è opportuno interrogarsi sui ruoli svolti dai principali soggetti sociali al fine di comprendere se essi possano, in qualche modo, favorire il comportamento antisociale del minore. Prenderemo, quindi, in considerazione sia la famiglia e la scuola, che vivono a costante e diretto contatto con i ragazzi e ne seguono la graduale evoluzione, sia i soggetti sociali che possono avere una larga incidenza su di loro (gruppo, *mass-media*). Appare opportuno sottolineare che non si dovranno mai trarre conclusioni deterministiche in quanto tali fattori favoriscono, ma non determinano la condotta criminosa. Deve pertanto essere chiaro che non si potrà attribuire a tali contesti responsabilità per la delinquenza del ragazzo: la responsabilità giuridica sarà sempre di colui che ha scelto la condotta delinquenziale.

Famiglia

La famiglia⁽¹⁵⁾ è il primo gruppo sociale nel quale si determina il più importante processo di socializzazione del minore, ed è proprio dai rapporti parentali che, specie nei primi anni di vita ma anche in età adulta, dipende la personalità dell'individuo. È chiaro che il rapporto interpersonale nell'ambito della famiglia, e l'incidenza dell'atteggiamento dei genitori nello sviluppo del bambino, nonché il clima, il livello economico, la cultura, la coesione, hanno un'importanza determinante perché sono fattori che plasmano la personalità infantile.

(15) Da un punto di vista giuridico le norme in materia di famiglia sono determinate dalla Costituzione, alla quale si è adeguata (parzialmente) la riforma del diritto di famiglia (Legge n. 151 del 19 maggio 1975).

Il ruolo della famiglia in relazione alla criminalità minorile è stato osservato in particolar modo dalla criminologia⁽¹⁶⁾ e le indagini condotte hanno individuato diversi fattori che, durante l'infanzia e l'adolescenza, sono in grado di influire sulla personalità antisociale del minore.

Fattori, variamente discussi, che si possono riassumere nelle seguenti categorie:

- > carenze materne;
- > privazione paterna;
- > disgregazione familiare;
- > dimensione della famiglia;
- > disciplina parentale.

Carenze materne

Nell'ambito familiare, una posizione centrale è assunta dalla figura materna, specialmente nei primi anni di vita, per l'intenso legame che stabilisce con il figlio. Relazione, questa, che inizia già nella fase del concepimento ed evolve durante momenti successivi della gravidanza, del parto, dell'allevamento.

A tale proposito ricerche condotte da studiosi (psicoanalisti) come *Bowlby*, *Spitz*, *Wolf*, mettono in evidenza gli effetti negativi della privazione o dell'inadeguatezza delle cure materne nei primi mesi di vita dell'individuo. Si sostiene, cioè, che i bambini privati di cure materne mostrano tutta una serie di disturbi che si ripercuotono sulla crescita intellettiva, affettiva e sociale.

Bowlby, in particolare, ha notato l'esistenza di notevoli correlazioni tra privazione affettiva e comportamento antisociale del ragazzo, ciò in base alle carenze affettive da allontanamento per i ricoveri in ospedale o in istituti di rieducazione, in fasi precoci della vita. Egli osservò, nel 1946, a Londra un gruppo di quarantaquattro ladri minorenni in relazione ad un gruppo di controllo (costituito da ragazzi della stessa età e sesso che non avevano mai commesso un reato).

I risultati misero in evidenza che il quaranta per cento dei ragazzi ladri aveva avuto nei primi cinque anni di vita una separazione duratura, o molto lunga, dalla madre, mentre solo il cinque per cento del gruppo di controllo, cioè solo due ragazzi, avevano avuto la stessa dolorosa esperienza.

La tesi di *Bowlby*, però, è stata criticata da altri studiosi in quanto:

- > ha avuto profonde conseguenze pratiche sulle politiche di prevenzione

(16) E più specificamente dai criminologi ad orientamento sociologico che studiano l'istituzione familiare come il luogo di mediazione tra individuo e società, e dai criminologi ad orientamento psicologico, che studiano le dinamiche all'interno del contesto familiare.

e trattamento della delinquenza minorile, per esempio, per un certo periodo c'è stata una forte tendenza, soprattutto da parte dei Tribunali minorili, a tenere, a ogni costo, i bambini in situazioni magari disastrose e intollerabili pur di non mandarli in istituti⁽¹⁷⁾;

> non ha sottolineato la distinzione tra separazione fisica e psicologica della madre (*Andry*).

Appare opportuno e necessario, quindi, considerare anche le carenze che si verificano in situazioni nelle quali la figura materna, pur essendo vicina al bambino, si trova nell'incapacità di fornirgli cure adeguate e soddisfacenti. Situazione questa che si verifica nel caso in cui la madre rifiuta il figlio:

> *perché conseguenza di un errore sessuale*: è questo il problema delle madri nubili con a carico figli illegittimi;

> *perché crea loro dei problemi e delle difficoltà*: è questo il caso di donne molto povere che lottano per l'esistenza;

> *per occupazione lavorativa*: è questo il caso di donne con attività lavorativa disordinata e saltuaria che la soddisfa meno, economicamente e moralmente, rendendola madre poco serena e poco efficiente i cui rapporti con il figlio risultano cronologicamente disordinati.

Privazione paterna

La figura paterna, ricopre, già in fase precoce, un ruolo fondamentale nella vita affettiva del bambino. Funzione importante del padre è quella di interporre nello stretto legame madre-bambino, diventando il primo rappresentante della realtà sociale esterna. I figli manifestano nei confronti del padre una naturale tendenza all'emulazione, all'identificazione e infine all'introiezione dei principi di vita.

Alcuni autori hanno tentato di correlare la privazione paterna alla delinquenza conducendo ricerche che però non hanno rilevato in ciò nessun fattore eziologico della delinquenza. Ciò che invece è sembrato più rilevante è il problema dei rapporti perturbanti, disturbanti o inesistenti in presenza della figura paterna. I coniugi Gluek, infatti, svolgendo una ricerca, hanno notato che l'affetto del figlio per il padre e la qualità del loro legame rappresenterebbero il fattore che discrimina i ragazzi delinquenti da quelli non delinquenti. I risultati della ricerca hanno evidenziato che nel gruppo dei ragazzi non delinquenti l'ottanta per cento aveva un legame affettivo valido (in termini relazionali e di comunicazione), mentre soltanto nel quaranta per cento della popolazione delinquenziale veniva trovato un rapporto valido.

(17) G. DE LEO, *La devianza minorile*, Carrocci, Roma, 2002, pag. 86.

Emerge, da un punto di vista statistico, che tra i giovani delinquenti esiste più frequentemente un “rapporto affettivo⁽¹⁸⁾” molto intenso con la madre e, contemporaneamente, un’assenza della figura paterna, o un sentimento da parte del ragazzo di essere respinto, di non essere accettato dal padre. La rottura del rapporto ragazzo-padre, per il fatto che il padre rappresenta il modello normativo per la coscienza etico-sociale, mette in crisi questo modello di identificazione e per molti autori questo fattore sarebbe alla base di comportamenti devianti.

Gli atteggiamenti del padre che possono influire sul figlio sono:

> *padre iperprotettivo (ansioso)*, deleterio perché proietta nei figli la propria insicurezza e impedisce i processi di autonomia e di arricchimento delle esperienze personali che rendono possibile la trasformazione del bambino in adulto;

> *padre debole*, dannoso perché priva i figli del modello di forza e di virilità che essi cercano;

> *padre super-occupato*, molto comune nella nostra società dove le esigenze sono elevate e costringono il capo famiglia a dedicare il massimo tempo al lavoro e al guadagno e minimo tempo ai figli e alla vita familiare;

> *padre autoritario*, esprime un tipo di temperamento caratterizzato dall’incapacità di comprendere le esigenze familiari e soprattutto dei figli.

Disgregazione familiare

“Numerose ricerche sullo sviluppo psicoaffettivo del giovane delinquente riguardano la disgregazione familiare nel suo complesso (*broken home*), intendendosi con questo termine l’assenza di almeno uno dei due genitori, anche se non continua e definitiva (morte, abbandono, separazione, divorzio, istituzionalizzazione di almeno uno dei genitori)⁽¹⁹⁾”.

È opportuno distinguere i termini di dissociazione familiare, disunione familiare e carenza affettiva.

> *Le famiglie dissociate*, sono quelle la cui unità è materialmente infranta, per morte di uno o di entrambi i genitori o per separazione coniugale o per detenzione o per ricoveri ospedalieri che si prolungano per qualche anno.

> *Le famiglie disunite*, sono quelle nelle quali persiste materialmente il nucleo, ma non vi è coesione affettiva fra i singoli e soprattutto non vi è interessamento affettivo per i figli da parte dei genitori.

(18) Alcuni autori hanno messo in evidenza come nell’ambiente familiare possano instaurarsi particolari dinamiche relazionali che preparano o facilitano il processo di disadattamento o deviante. Ciò si verifica, per esempio, se la famiglia fa parte di una sottocultura deviante o criminale, o se uno dei suoi membri ha già intrapreso una carriera deviante ponendosi come modello negativo di identificazione.

(19) T. BANDINI, U. GATTI, *Delinquenza giovanile*, ed. Giuffrè, Milano, 1987, pag. 56.

> *La carenza affettiva* è una conseguenza dell'uno o dell'altro stato di cose: sia che i genitori vivano separati (dissociazione) e sia che convivano ma in modo puramente formale e materiale (disunione), la conseguenza è che ai figli viene meno il supporto affettivo rappresentato da una coppia parentale valida.

La carenza affettiva, a sua volta, può essere acuta, nella dissociazione familiare per morte⁽²⁰⁾ di un genitore; lenta, nelle dissociazioni per separazione in quanto il distacco di un coniuge dell'altro è preceduto da un periodo più o meno lungo di disunione affettiva; precoce, se agisce nei primi due anni di vita.

Bisogna precisare che, oggi, il concetto di disgregazione familiare non è più adeguato a esaminare le tematiche familiari, ciò in conseguenza delle molteplici innovazioni sociali che hanno trasformato la famiglia nel suo complesso. Attualmente, infatti, non si parla più di un modello *standard* di famiglia costituito cioè da genitori, figli e parenti, ma di pluralità di modelli familiari tra loro differenziati. Ad esempio, sono sempre più presenti le famiglie monoparentali (in cui c'è un solo genitore con dei figli), e i nuclei compositi (con genitori provenienti da altre famiglie) che non possono essere assunte fin dall'inizio come patologiche, disfunzionali, ma vanno considerate come sistemi familiari in cui le persone sperimentano nuovi modi di vivere, in qualche caso con difficoltà molto gravi, in altri casi senza particolari problemi.

Dimensioni della famiglia

Per quanto riguarda la dimensione della famiglia, numerose ricerche criminologiche hanno evidenziato come i "delinquenti" provengano da famiglie più numerose di quelle da cui provengono i "non delinquenti".

Tesi rapportata a spiegazioni quali:

> la grandezza della famiglia può essere relazionata allo svantaggio sociale ed economico;

> nelle famiglie grandi, i figli ricevono meno attenzioni, c'è meno controllo e supervisione da parte dei genitori;

> c'è, infine, la possibilità di un "contagio" da parte di qualche membro della famiglia già coinvolto nella delinquenza.

(20) È opportuno sottolineare che: nella prima infanzia il danno del bambino può essere molto rilevante nel caso di morte della madre mentre ha effetti meno gravi la morte del padre; nell'adolescenza la morte del padre produce effetti più pericolosi in quanto si interrompe bruscamente il processo di identificazione in atto da parte dei figli maschi, viene gravemente minacciata la sicurezza dato che tutti i figli provano la sensazione di sentirsi indifesi di fronte ai problemi della vita

Come sottolinea Fischer (1984), tutti questi fattori hanno la loro importanza anche se è opportuno precisare che, se da un lato per genitori con basso livello culturale assai difficile, intellettualmente ed emotivamente, è fornire ad un numero rilevante di figli tutte le cure necessarie, dall'altro anche per le famiglie "normali", che vivono quasi in povertà, una troppa numerosa figliolanza costituisce un peso troppo forte e gli assegni familiari, di solito, non sono sufficienti a ristabilire l'equilibrio.

La disciplina parentale

Un altro importante fattore è rappresentato dalla disciplina familiare, difficile da analizzare in quanto strettamente correlato agli atteggiamenti, soprattutto affettivi, dei genitori. Le ricerche svolte si sono soffermate, in particolar modo, su una componente: il controllo.

Con il termine controllo si vogliono indicare le modalità attraverso le quali i genitori riescono a gestire il comportamento dei figli che risultano basilari nello sviluppo di alcuni problemi familiari.

I genitori che sono in grado di dare una disciplina al comportamento dei propri figli, riescono anche a controllarli. "Sembra esista una relazione inversa tra il controllo da parte dei genitori e delinquenza giovanile (Weintraub Gold 1991)⁽²¹⁾".

Relazione che si può sviluppare in due direzioni:

> *stile genitoriale "imbrigliante"*: si verifica quando i genitori riprendono ogni movimento del figlio, facendo uso di minacce verbali, espressioni di disapprovazione, dando come risultato, dei modelli di interazione familiare coercitiva. Ciò significa che se i genitori risponderanno in maniera negativa al comportamento dei figli, questi a loro volta risponderanno al comportamento sfavorevole dei genitori esibendo un comportamento di opposizione;

> *stile genitoriale "lassista"*: si verifica quando i genitori manifestano livelli bassi di controllo non consentendo, così, di tenere a freno le azioni antisociali del bambino.

I coniugi Gluek, a tal proposito, affermano che i genitori dei delinquenti tendono ad essere troppo severi o troppo permissivi o ad alternare la severità con la permissività.

In genere le madri dei delinquenti erano molto più negligenti nelle cure dei loro bambini rispetto alle madri dei non delinquenti. I padri dei delinquenti, invece, usano con più frequenza punizioni fisiche.

(21) G. FOGGIO, *Psicosociologia del disagio e della devianza giovanile*, ed. Laurus Robuffo, Roma, 2002, pag. 67.

Secondo Berkovitz, i metodi disciplinari punitivi possono far aumentare le tendenze aggressive dei figli perché la punizione fisica è frustrante, forniscono un modello di aggressività da imitare oppure perché diminuiscono le inibizioni e forniscono freni molto deboli contro il comportamento ostile.

Anche se le ricerche su questo campo hanno creato difficoltà, la maggior parte degli autori sostiene che la disciplina ha un effetto determinante sulla socializzazione dei figli e sullo sviluppo della loro personalità delinquenziale.

Scuola

È opportuno soffermarsi anche sui rapporti che intercorrono tra criminalità e carriera scolastica. Si parte subito dalla constatazione che nei delinquenti abituali è facile riscontrare carenze nel *curriculum* scolastico.

A tal riguardo è interessante riportare i dati relativi alla percentuale di abbandono scolastico in Italia, nell'anno 2021, suddiviso per regioni.

Il dato rappresenta la percentuale di residenti di diciotto-ventiquattro anni con al più il diploma di scuola secondaria primo grado (licenza media), che non sono in possesso di qualifiche professionali regionali ottenute in corsi con durata di almeno due anni e non sono inserite in un percorso di istruzione o formazione. In Sicilia il 21,2% ha lasciato la scuola prima del tempo, a seguire Puglia, 17,6% e Campania, 16,4%. Inoltre all'interno dell'Unione Europea, l'Italia rientra tra i paesi dove il problema degli abbandoni precoci resta più consistente. Il dato rappresenta la percentuale di giovani tra i diciotto e i ventiquattro anni che hanno al massimo la licenza media nei Paesi UE (2021). Nel 2021 è il terzo paese con più abbandono (12,7%), dopo Romania (15,3%) e Spagna (13,3%)⁽²²⁾.

Il cattivo rendimento scolastico dei ragazzi delinquenti è riconducibile a fattori quali:

1. *condizioni socio-economiche*, che il più delle volte possono determinare il precoce arresto della carriera scolastica, l'istruzione scadente, l'analfabetizzazione⁽²³⁾, la frequentazione di scuole con bassa qualità, ciò in base:

a) all'impossibilità da parte della famiglia di sostenere l'onere economico degli studi;

b) alla necessità di precoce inizio del lavoro;

c) al basso livello di aspirazione dei genitori nei confronti dei figli.

2. *caratteristiche individuali del soggetto*, quali svogliatezza, disinteresse per l'apprendimento, instabilità del carattere;

(22) Fonte: elaborazione Openpolis - Con i Bambini su dati Istat.

(23) Una ricerca condotta in Italia nel 1966, da Franchini e Introna ha evidenziato che tra i minori giudicati vi era circa il doppio di analfabeti che tra l'intera popolazione e il 70,5% di essi aveva soltanto un'istruzione elementare non sempre completa, in BANDINI, GATTI, op. cit. pag. 235.

3. *anomalie della personalità*, che si esprimono nella difficoltà di adattamento alle regole e alla disciplina scolastica.

La psicologia, inoltre, ha attribuito, nella correlazione scuola-criminalità, particolare importanza al ruolo occupato nella scuola dal futuro delinquente. L'emarginazione da parte dei compagni e degli insegnanti, la posizione di escluso, di ripetente o ultimo della classe costituiscono condizioni che possono influire sul futuro sviluppo della personalità. Tutto ciò favorisce l'acquisizione di un ruolo emarginante e squalificante con il rischio che verrà mantenuto con facilità successivamente in altri rapporti sociali. A volte, la scuola non è in grado o forse attrezzata a dare risposte ai minori provenienti dall'area dello svantaggio, portatori di una sottocultura inaccettata e ciò determina non solo l'allontanamento e l'abbandono della stessa da parte degli "alunni difficili", ma ne abbassa il livello di autostima e li accomuna favorendone l'aggregazione in gruppi, nei quali è modello vincente la violenza in ognuno di loro latente.

Alla base di ciò non vi è solo il rifiuto del sistema scolastico percepito come inadeguato e respingente, ma vi è anche il bisogno di assumere comunque un ruolo - anche se negativo - appagante, che dà l'impressione al ragazzo di essere e di contare qualcosa.

In conclusione, compito della scuola è quello di favorire il processo di socializzazione degli individui al fine di inserirli nella società. Essa deve dare "un sostanziale contributo a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona" (art. 3 Cost.).

Migrazione interna, urbanizzazione, quartiere

Fondamentale importanza viene attribuita anche all'ambiente nel quale il minore vive quotidianamente. È necessario, però, *in primis* soffermarsi sia sulla migrazione interna sia sull'urbanizzazione, processi che possono concorrere nel favorire l'aumento della criminalità minorile.

Per quel che concerne la correlazione tra "migrazione interna" e delinquenza, una ricerca condotta da Bandini, Gatti e Traverso nel 1976 ha evidenziato che su 1.032 minori sottoposti a procedimento penale (Liguria) solo la metà di questi era costituita da ragazzi nati in quella regione, mentre la restante metà era costituita da ragazzi provenienti da Sicilia, Calabria e Campania.

Anche in questo caso bisogna sottolineare che non vi è un nesso deterministico; è indubbio però che al processo migratorio conseguono spesso effetti disadattivi di tipo socio-patologico e psicologico, e ciò si verifica quando la città che ospita non è attrezzata adeguatamente (ci si riferisce a strutture sociali e sanitarie).

In effetti la migrazione non pianificata produce svantaggio sociale, cioè emarginazione. Inoltre la difficoltà dei gruppi immigrati di adattarsi alle nuove condizioni di vita e soprattutto ad una cultura differente possono determinare scariche di aggressività e violenza. I grandi flussi migratori in relazione agli estesi processi di industrializzazione hanno prodotto altrettanti intensi ed estesi processi di urbanizzazione. Il risultato di ciò è la nascita di ambienti e luoghi dove, a causa di mancanza di attrezzi sociali, di controllo sociale e di annullamento di tradizioni e abitudini si sono create le premesse affinché si producessero fenomeni di delinquenza minorile. Da ciò si assiste alla nascita di quartieri diversi per composizione della popolazione e per fisionomia architettonica, che costituiscono un ulteriore produzione di criminalità.

Il gruppo dei pari

Crescendo, il ragazzo trascorre tempi sempre più lunghi al di fuori dell'ambito familiare per vari fattori:

- > interesse per le attività degli altri ragazzi, per il loro modo di parlare e di pensare;
- > la sensazione che esistano forti differenze tra la propria generazione e quella dei genitori;
- > l'esigenza di acquisire autonomia che può essere raggiunta solo differenziandosi dai propri familiari.

Il gruppo, quindi, fornisce all'adolescente elementi per diventare più di prima artefice della propria identità, acquisendo elementi differenti da quelli appresi in famiglia, ma pur sempre rassicuranti perché socialmente condivisi.

Alcune ricerche criminologiche sono concordi nel sostenere che gli adolescenti trovano nel gruppo anche numerose occasioni per imparare comportamenti antisociali da compagni già delinquenti e di esprimere una violenza organizzata. Ma non tutti concordano su tale tesi; Coleman, ad esempio, afferma: "troppo spesso si ritiene che siccome gli adolescenti si uniformano per alcuni aspetti alle norme del gruppo, aderiranno anche alle richieste di partecipare ad attività delinquenziali⁽²⁴⁾". È vero che il gruppo dei coetanei esercita una forte influenza sul ragazzo e può anche favorire dei comportamenti antisociali, ma il suo agire è relativo al contesto familiare e alla vulnerabilità dell'adolescente. Il gruppo diviene pericoloso quando manca l'influenza della famiglia, in quanto ciò rende il ragazzo suscettibile alle sue sollecitazioni. I gruppi dei pari rappresentano per gli adolescenti le prime fonti di rinforzo sociale, hanno svariati effetti sia sullo sviluppo dei comportamenti sia sull'acquisizione delle abilità.

(24) G. ZUANAZZI, *L'età ambigua*, ed. La Scuola, Brescia, 1995, pag. 315.

Nei suddetti gruppi a volte le azioni delinquenti sono valutate positivamente e rinforzate dai pari. Questi gruppi rischiano di “istituzionalizzarsi” in vere e proprie bande con una propria organizzazione, proprie regole, propri valori e una propria etica, dove i membri non sono uniti da sentimenti di amicizia.

Infine, Yablonsky ha descritto tre differenti tipi di bande:

1. sociali che seguono interessi comuni come lo sport e la musica;
2. delinquenti caratterizzate da crimini come la rapina e il furto;
3. violente che sono centrate su vandalismo, violenze sessuali, risse, atti di teppismo.

L'autore sostiene che nei primi due gruppi le relazioni tra i membri sono stabili e la struttura del gruppo si mantiene fissa e coerente nel tempo, mentre nell'ultimo i rapporti sono conflittuali e la struttura instabile. Naturalmente non tutti i gruppi dei pari rinforzano i comportamenti delinquenti.

Mass-media e social network

I segnali di allarme per l'influenza negativa dei *mass-media* (e specialmente della televisione e più di recente dei *social network*), nei confronti dei più giovani (soprattutto dei bambini), sono sempre più frequenti. In tali contesti la violenza ha assunto negli ultimi anni un ruolo di primo piano e, ciò che è ancora più grave, queste azioni violente vengono presentate come un mezzo efficace per risolvere i conflitti. La violenza presente, però, da un lato incita i bambini e i ragazzi all'aggressività e dall'altro è fonte di ansia. Ancora più negativo è l'uso di tali strumenti accompagnato, come spesso avviene, da una sostanziale assenza dei genitori che porta la ricerca di modelli comportamentali nei personaggi, che così sostituiscono la figura adulta di riferimento. Attribuire l'aumento di criminalità all'effetto dei *mass-media* è eccessivamente semplicistico in quanto la televisione ed il cinema non possono essere considerate le cause della violenza, ma conseguenza di una società e cultura violenta: se la società è violenta sarà violenta anche la cultura, il suo cinema la sua televisione. “L'aumento della delinquenza violenta non sarà perciò attribuibile solo ai *mass-media*, ma sia la delinquenza sia i *mass-media* a contenuto amorale violento o criminoso esprimono i disvalori insiti in quella società⁽²⁵⁾”.

3. Cosa fare

Gli elementi trattati finora risultano utili e fondamentali nell'osservazione mirata per giungere ad una corretta prognosi comportamentale del soggetto esposto a rischio di devianza. Il compito dello Stato o degli Enti locali per prevenire, ridurre e contrastare il fenomeno della delinquenza minorile è quello di

(25) G. PONTI, *Compendio di criminologia*, ed. Raffaello Cortina, Milano, 1999, pag. 397.

disegnare delle linee strategiche di una politica sociale e giudiziaria attenta alle condizioni dell'infanzia e della gioventù. Pilastro importante di questa strategia è la prevenzione. “La prevenzione è la risposta sociale generalizzata al disagio e alla devianza giovanile e finalizzata alla loro riduzione; essa si concretizza nel predisporre sul territorio tutte le strutture ed i servizi idonei a sostenere ed aiutare il processo di crescita del bambino e dell'adolescente sotto il profilo dell'educazione, dell'istruzione, della salute psico-fisica, e parallelamente nel favorire lo sviluppo del controllo sociale spontaneo, inteso come la rete di relazioni interpersonali dalle quali il giovane nel contesto di appartenenza è aiutato a costruire la propria identità individuale e il proprio ruolo sociale⁽²⁶⁾”.

Livelli di prevenzione

Il più conosciuto tipo di classificazione della prevenzione della devianza è stato realizzato da Caplan (1964) che “ha proposto una suddivisione della prevenzione a seconda della fase di sviluppo del comportamento criminale entro cui collocare l'attività preventiva”⁽²⁷⁾.

Egli distingue tre tipi di prevenzione:

> *la prevenzione primaria* è volta a rimuovere o diminuire i fattori criminogeni presenti nell'ambiente fisico e sociale e ciò attraverso interventi di politica sociale, educativa e urbanistica finalizzati a promuovere benessere migliorando il livello sociale e culturale cioè la qualità di vita. Questo tipo di prevenzione è rivolta a tutti i territori, delle aree urbane a quelle periferiche, dai piccoli centri alle grandi metropoli;

> *la prevenzione secondaria* è diretta all'identificazione precoce di potenziali delinquenti, per i quali vengono promosse azioni in grado di ridurre il rischio di possibili coinvolgimenti in comportamenti antisociali. Inoltre l'azione di prevenzione è rivolta anche al corrispondente contesto formativo: famiglia, scuola e quartiere. Per poter attuare correttamente tale strategia di prevenzione è necessario prendere in considerazione:

1. il momento in cui il ragazzo va ad inserirsi nel meccanismo di rischio (età del ragazzo);
2. le caratteristiche dei soggetti adulti che interagiscono col ragazzo (genitori disturbanti, detenuti);
3. l'agenzia che deve attuare l'intervento (scuola, gruppo associativo);
4. gli obiettivi preposti;
5. sistemi di verifica;

(26) M. CAVALLO, op. cit., pag. 86.

(27) G. DE LEO, op. cit., pag. 249.

> *la prevenzione terziaria* si prospetta quando il crimine è già stato commesso ed ha quindi lo scopo di evitare la recidività. Quest'ultima strategia di prevenzione richiede, più delle altre, professionalità e competenze specialistiche, in quanto i ragazzi ai quali è indirizzata sono molto più duri, cioè meno permeabili agli stimoli che gli operatori esercitano.

Quindi i programmi della prevenzione terziaria dovranno richiedere:

- > maggiore professionalità e competenza, in quanto diretta a ragazzi poco disponibili a farsi coinvolgere nei progetti di recupero;
- > molta attenzione nell'elaborazione dei programmi da attuare, al fine di ottenere il cambiamento dei ragazzi coinvolti, che il più delle volte fingono di collaborare. Il compito dell'operatore dovrà essere quello di far emergere quell'elemento positivo, sempre esistente in fondo ad ogni ragazzo, sul quale fare leva;
- > rafforzamento dell'autostima del ragazzo attraverso l'accrescimento del livello di istruzione⁽²⁸⁾.

Politica di prevenzione in Italia

Ogni programma diretto a proteggere i soggetti più deboli e a rimuovere la condizione di rischio o di disagio si basa sull'intervento dei servizi socio-educativi, il cui obiettivo è quello di rispondere a richieste di protezione in termini sia quantitativi che qualitativi. Ciò vale per entrambi i settori sui quali nell'ordinamento italiano si struttura il sistema degli interventi: quello concernente i servizi del Ministero di Grazia e Giustizia e quello concernente i servizi degli enti locali.

La risposta alla situazione di disagio e di difficoltà dei bambini e degli adolescenti, cioè la risposta amministrativa di aiuto e di protezione, è stata gestita dallo Stato a livello centrale attraverso enti pubblici nazionali e dall'autorità giudiziaria, cioè il Tribunale per i Minorenni, istituito con il RDL 20 luglio 1934 n. 1404⁽²⁹⁾ (Istituzione e funzionamento del Tribunale per i Minorenni che con le successive

(28) "I ragazzi inseriti nella criminalità organizzata hanno bisogno di confrontarsi con operatori forti, più forti di loro anche, a volte, come struttura fisica, e forti moralmente, non per la divisa che indossano: forti per credibilità morale, per le loro capacità relazionali e la loro struttura di personalità, e per la significatività della loro esperienza nel mondo dell'emarginazione e della sofferenza giovanile", Melita CAVALLO, op. cit., pag. 94.

(29) Gli scopi del Decreto sono così riassunti: Specializzare il Giudice Minorile nella forma più completa e ampia; Indirizzare risolutamente la funzione punitiva verso finalità di riadattamento del minorenni; Organizzare un sistema di prevenzione della delinquenza minorile con la rieducazione dei "traviati"; Rendere possibile ai minori che manifestavano comportamenti devianti il ritorno alla vita sociale. Inoltre tale decreto affida al Tribunale per i Minorenni tre settori di competenza: Penale: riguarda i reati commessi dai minori di età tra i quattordici e i diciotto anni; Amministrativa: concerne le misure rieducative da adottarsi nei confronti di quei minori che, pur non avendo commesso reati, conducono una vita irregolare come fughe da casa, vagabondaggio, gravi indiscipline, ecc; Civile: si riferisce alla funzione di difesa e protezione del minore da parte del giudice che assume poteri in materia di potestà (ora responsabilità) genitoriale, di adozione e di affidamento.

modifiche fu comunemente denominata Legge Minorile). Quest'ultimo ebbe alla nascita la duplice funzione di risposta alla devianza e di repressione della delinquenza minorile. Solo molti anni dopo gli furono attribuite nuove competenze, che ne svilupparono incisivamente il ruolo nella protezione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Inizialmente la funzione rieducativa dei minori disadattati, disciplinata dagli artt. dal 25 al 31 del RDL 20 luglio 1934 n. 1404, veniva realizzata prevalentemente in istituti correzionali chiusi, che avrebbero dovuto avere funzione rieducativa e preventiva. Tali istituti comprendevano case di rieducazione e riformatori giudiziari. Nonostante il proclamato carattere educativo di questi istituti, le loro caratteristiche erano in contrasto con lo scopo che avrebbero dovuto perseguire. Erano, infatti, in tutto simili a carceri comuni, per cui il minore, invece di essere reinserito nella vita sociale, veniva isolato dal resto della comunità.

Lo sviluppo degli interventi rieducativi, con un forte incremento di istituzionalizzazioni coatte anche per devianze non penali, rese opportuna l'introduzione della figura dei servizi sociali minorili mediante la Legge 25 luglio 1956, n. 888. Compiti dei servizi sociali per i minorenni:

- eseguire le inchieste familiari e ambientali;
- mantenere i contatti con la famiglia del minore internato;
- occuparsi del controllo e del reinserimento dei minorenni affidati al servizio sociale stesso.

Oltre ai servizi sociali, la legge prevedeva accanto alle case di rieducazione una serie diversificata di nuove strutture extramurali (pensionati giovanili, focolai di semilibertà, laboratori speciali, istituti medico-psico-pedagogici). Sotto l'influsso delle nuove prospettive d'intervento clinico-criminologico si affermava la necessità di approfondire scientificamente lo studio del processo evolutivo e di maturazione dei fanciulli per arrivare ad una maggiore conoscenza della personalità e per identificare le cause della condotta delittuosa e su di esse intervenire. “[...] si pensa che solo individuando le cause del comportamento delittuoso si possa accedere ad una corretta attività di cura e rieducazione⁽³⁰⁾”.

Infine, l'anno 1977 vede l'inizio di una politica di prevenzione sistematica in Italia; viene infatti emanato il DPR n. 616 in base al quale il settore rieducativo passa dalla gestione centralizzata del Ministero di Grazia e Giustizia alla gestione decentrata degli enti territoriali. In pratica vengono attribuiti ai comuni i compiti di attuare gli interventi di rieducazione e dell'assistenza: questi vengono pur sempre decisi dal Tribunale per i Minorenni, ma sono da allora delegati a quelle strutture territoriali che già devono occuparsi dei minori in difficoltà, siano essi ovvero o no autori di reati.

(30) G. PONTI, op. cit., pag. 625.

Questo trasferimento di competenze significò l'abolizione delle case di rieducazione e degli istituti medico-psico-pedagogici gestiti dal ministero, e la nascita di servizi sociali territoriali e di piccole comunità socio-educative per assistere i ragazzi svantaggiati e difficili.

Inizia così a farsi strada una politica di intervento sui contesti, in contrapposizione alla politica del trattamento individualizzato che trascurava gli aspetti sociali della delinquenza, rilevatisi, invece, quelli più significativi e determinanti del comportamento antisociale.

Il concetto stesso di "rieducare" viene messo in discussione, perché questi ragazzi non hanno mai potuto vivere un autentico processo educativo a causa del degrado culturale e sociale del loro contesto; piuttosto che rieducare si tratta di educare cioè di avviare *ex novo* quel processo educativo mancato.

La stessa filosofia di recupero in ambiente esterno, e non in strutture contenitive, è presente nel nuovo processo penale minorile (DPR 28 settembre 1988, n. 448), fondato sulla necessità di una rete relazionale, familiare e sociale intorno al giovane criminale. Quindi in occasione del processo scattano meccanismi finalizzati alla ricostruzione delle relazioni sociali, affinché il giovane rimanga nel suo tessuto sociale, sostenuto e orientato dai servizi territoriali, in una continua tensione diretta a cancellare l'identità deviante per la costruzione di una identità socialmente accettabile.

Il nuovo processo penale minorile richiede espressamente - per la piena attuazione delle sue finalità - la collaborazione dei servizi ministeriali e di quelli dell'Ente locale. Ed infatti il DPR 448/88 assegna ai Servizi minorili compiti di partecipazione e forme di collaborazione capaci di integrazione dell'attività giurisdizionale, riconoscendone la funzione fondamentale. Ciò determina la correlazione tra penale e sociale.

La nuova configurazione e le funzioni previste per i servizi decentrati dall'Ufficio Centrale della Giustizia Minorile hanno come testo normativo di riferimento il DPR n. 272 del 1989, "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del DPR 28 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale minorile a carico di imputati minorenni". L'art. 8 delle disposizioni d'attuazione si occupa dell'articolazione dei servizi periferici. Tali Centri dipendono dal Ministero di Grazia e Giustizia ed hanno una competenza regionale.

I Servizi che fanno parte dei Centri della giustizia minorile sono gli Uffici di Servizio Sociale per minorenni, gli Istituti penali per minorenni, i Centri di prima accoglienza, le Comunità e gli Istituti di semilibertà con servizi diurni per misure cautelari, sostitutive o alternative.

In conclusione gli obiettivi fondamentali, oggi, delle politiche di prevenzione della delinquenza minorile sono:

> miglioramento globale delle condizioni di vita del minore, quindi interventi territoriali finalizzati all'offerta di opportunità per i giovani e a rafforzare il legame sociale. Esempio può essere la Legge 28 agosto 1997, n. 285, che ha definito un Piano Nazionale per l'Infanzia prevedendo un congruo stanziamento agli enti locali in favore della popolazione giovanile;

> favorire la socializzazione e l'educazione del giovane, contribuendo così alla costruzione di una identità sociale.

Il compito della scuola: l'educazione alla legalità

Anche la scuola può intervenire nella lotta contro la criminalità minorile su tre livelli:

1. diminuire o eliminare la dispersione scolastica;
2. educare alla legalità;
3. educare alla responsabilità.

L'apertura della scuola al mondo che ci circonda e l'educazione alla legalità è stata sollecitata dal Ministero della Pubblica Istruzione prima con il Progetto Giovani '93⁽³¹⁾ e poi con la Circolare Ministeriale 302⁽³²⁾ del 25 ottobre 1993.

Più di recente la Legge 92/2019 ha introdotto l'insegnamento scolastico dell'educazione civica e all'art. 3 prevede espressamente, tra le altre cose, l'educazione alla legalità e al contrasto delle mafie.

Il 27 novembre 2018 è stata rinnovata la Carta D'Intenti tra MIUR, Associazione Nazionale Magistrati (ANM), Direzione Nazionale Antimafia (DNA),

(31) La circolare del *Progetto Giovani '93* recita: "Il riferimento agli altri acquista, nella riflessione etica contemporanea, una particolare pregnanza di significato: la scoperta dell'altro come altro me stesso è stata considerata come la radice dell'etica e del diritto. Tutto ciò è compromesso o negato nell'attuale crisi della legalità e in particolare, nelle varie forme di delinquenza organizzata che avvelenano il nostro paese, con una perversa forza di attrazione su certe fasce di popolazione giovanile. Il rispetto alla legalità, e prima ancora dei valori e dei diritti che la fondano, va considerato come bene comune indispensabile e come modo necessario per entrare nell'Europa da paese moderno e da partner affidabile degli altri paesi", in *Circolo Società Civile: "Mafia/Mafie che fare?"*, ed. FrancoAngeli, Milano, 1994, pagg. 21-22.

(32) La Circolare Ministeriale 302 sull'educazione alla legalità ribadisce: "la scuola ha il dovere di promuovere prima una riflessione e poi un'azione volta alla riaffermazione dei valori irrinunciabili della libertà, dei principi insostituibili della legalità ... La lotta alla mafia rappresenta, oltre che un'occasione specifica di traduzione in termini concreti dell'educazione alla legalità, anche una verifica operativa di un processo formativo che è destinato a creare, in tutti i cittadini, una forte cultura civile e ad inserire nel circuito democratico persone sempre più coscienti dell'importanza che, per la vita del Paese, rivestono la correttezza dei rapporti giuridici, la salvaguardia dei diritti individuali, il rifiuto di qualsiasi forma di contiguità tra società del diritto e società della sopraffazione. In questo senso la lotta alla mafia e alle altre forme di criminalità organizzata costituisce un'occasione decisiva per la difesa delle istituzioni democratiche e per la creazione di una condizione di vita equa e paritaria per tutti i cittadini", in *Circolo Società Civile*, op. cit., pag. 22.

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) e Ministero della Giustizia al fine di sensibilizzare gli studenti sui temi della legalità e dell'osservanza delle regole di cittadinanza attiva e favorire il contrasto alla criminalità organizzata. Inoltre, nel corso di ogni anno scolastico, il MIUR propone alle scuole programmi e percorsi di educazione alla legalità.

Recente esempio è il Progetto Ciak⁽³³⁾, gestito dall'associazione "Ciak Formazione & Legalità", che in collaborazione con il MIUR - Ufficio Scolastico Regionale per la Calabria, si adopera per la promozione e la tutela dei diritti dei minori con progetti di sensibilizzazione sui temi della legalità, della giustizia e della democrazia, per favorire il dialogo tra famiglia, scuola e autorità giudiziaria. Il progetto "Ciak... un processo simulato per evitare un vero processo" è volto ad avvicinare gli studenti agli istituti e alle procedure adottate dalla Giustizia Minorile in particolare allo svolgimento di un vero e proprio processo che si trasforma in un gioco in cui i "giovani giocatori", imparano ad apprezzare le regole della democrazia e della giustizia e, vestendo i panni della giustizia, toccano con mano cosa significa commettere un reato e quali conseguenze possono derivare.

Il ruolo del giudice minorile

Il ruolo del giudice minorile, nel corso degli anni, ha subito trasformazioni essenziali, e ciò in seguito al fatto che il tribunale per i minorenni si è trasformato da luogo di denuncia e di punizione a luogo di ascolto, di tutela e di promozione dei soggetti più deboli. Ruolo che tende a rafforzarsi nelle terre di mafia in cui assume un valore altamente simbolico in quanto rappresenta la regola, la cultura da sconfiggere.

Il ruolo del giudice minorile si esplica attraverso due funzioni fondamentali:

- > *funzione pedagogica*: indirizzata all'universo minorile e ai suoi referenti familiari e ambientali e diretta ad affermare nei contesti di rischio il diritto del minore all'educazione;

- > *funzione di orientamento e di controllo*, diretta ad assicurare che il progetto di reinserimento (familiare, scolastico, sociale) sia conforme ai principi costituzionali e giuridici, in attuazione dell'interesse del minore.

La condizione necessaria per un corretto svolgimento di entrambe le funzioni è la conoscenza del territorio sul quale il giudice esercita la funzione giurisdizionale in termini di risorse sia a livello pubblico sia a livello privato.

(33) Depositato come opera inedita e ideato nel 2014 dal Presidente dott. Luciano Trovato, che oggi esercita le sue funzioni presso il Tribunale per i Minorenni di Firenze,

Conoscenza, questa, che si origina e si sviluppa attraverso un dialogo costante e costruttivo tra il giudice minorile e i suoi referenti sul territorio: i servizi socio-sanitari e le associazioni di volontariato.

Questa propensione al colloquio è richiesta specificamente dal codice di procedura penale minorile, che sottolinea l'importanza decisiva del dialogo tra i referenti del ragazzo ai fini della definizione di un efficace progetto di recupero.

Nello svolgimento della funzione pedagogica, il giudice minorile favorisce:

> l'affidamento familiare;

> lo stato di adottabilità;

> combatte l'evasione scolastica opponendosi all'espulsione di minori difficili, cioè di quei minori che della scuola hanno bisogno.

Nello svolgimento della sua funzione progettuale, il giudice minorile:

> denuncia i vuoti, le carenze, le mancanze dell'amministrazione che non favoriscono l'attuazione dell'art. 3 della costituzione, perché non rimuove "gli ostacoli di ordine economico e sociale che... impediscono il pieno sviluppo della persona...";

> propone modifiche normative adeguate al raggiungimento degli obiettivi costituzionali;

> sollecita i suoi referenti costituzionali (Ufficio centrale per la giustizia minorile) per la costruzione di progetti di recupero.

Con specifico riferimento al settore penale, in un'ottica rieducativa e alternativa a una condanna del minore implicato nel reato, si è valutata l'efficacia dei modelli di giustizia riparativa (Messa alla Prova) e della Mediazione Penale Minorile.

In una successiva fase, invece, si è cercato di creare reti di supporto in grado di accompagnare minori e giovani adulti fino al raggiungimento di una piena autonomia, al fine di affrancarli dalla cultura criminale.

In quest'ottica si riporta la singolare esperienza giudiziaria del tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria con il progetto di intervento "Liberi di scegliere". Pur con qualche forzatura giuridica, il tribunale ha voluto offrire ai minori coinvolti in un contesto di criminalità organizzata (nello specifico la 'ndrangheta) un'ulteriore possibilità di riscattarsi da un simile contesto. In breve, qualora i genitori di minori vengano condannati per reati legati alla criminalità organizzata e dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale, i minori vengono trasferiti in un luogo diverso dal territorio di provenienza con l'esplicito obiettivo, recisi i legami con l'ambiente criminale di origine, di offrire loro la possibilità di adottare uno stile di vita improntato alla legalità, favorendo il loro pieno inserimento sociale e un pieno sviluppo della loro personalità.

Nonostante inizialmente sia stato criticato da una parte della dottrina e della giurisprudenza, un simile modello è stato infine consacrato in uno specifico “Protocollo d’Intesa con la Procura della Repubblica e la Procura Minorile di Reggio Calabria, Ministero della Giustizia, Presidenza Consiglio dei Ministri Dipartimento Pari Opportunità, DNA, CEI, Libera, per assicurare una concreta alternativa di vita a soggetti minorenni vittime di violenza mafiosa e loro familiari dissociati dalle logiche criminali”, siglato il 5 novembre 2019.

Legge 19 luglio 1991, n. 216

La Legge 19 luglio 1991, n. 216, rappresenta la prima risposta integrale alle condizioni che originano i rischi di coinvolgimento di minori in attività criminose. Legge che sollecita, attraverso finanziamenti, un intervento in grado di incidere sui diversi settori che compromettono la crescita del minore (quali, come si è ripetutamente puntualizzato, famiglie disfunzionali, insuccesso scolastico-lavorativo ecc.).

La legge rappresenta quindi un tentativo progettuale che tende principalmente a:

- > riconoscere la centralità dei valori di vita del minore;
- > favorire lo sviluppo di una cultura di tutela dei diritti dei più giovani;
- > riconoscere il ruolo svolto dai comuni in quanto comunità educante;
- > correlare finalità e progetti educativi globali con quelli penali;
- > potenziare opportunità e risorse ai fini sia della prevenzione primaria sia della prevenzione della delinquenza;
- > promuovere la partecipazione dei minori ai progetti al fine di sviarli dalla tentazione di attività illecite;
- > realizzare un modello di progetto che costituisca uno stimolo nei confronti dei comuni delle aree meridionali;
- > realizzare la formazione degli operatori sulle specifiche problematiche al fine di creare nuove professioni (educatori di strada).

In special modo l’art. 4 è diretto a contrastare la crescente adesione dei minorenni alle più gravi condotte criminali. Inoltre, si rivolge ai comuni delle regioni meridionali maggiormente colpite dalla devianza minorile, sollecitandole all’elaborazione di progetti ben strutturati in modo da incidere, attraverso metodologie adeguate, sui fattori che condizionano l’adesione del minore (famiglie disfunzionali, evasione scolastica, insuccesso lavorativo ecc.); e ancora li sollecita a collaborare con i servizi dell’amministrazione allo scopo di rendere chiari obiettivi e interventi. “Tali progetti, indirizzati principalmente a minori di età compresa tra gli undici e diciotto anni devono attribuire particolare attenzione agli interventi nei seguenti ambiti:

- a) socializzazione, tempo libero, aggregazione sociale;

- b) recupero scolastico;
- c) sostegno alle famiglie in difficoltà;
- d) nuove professionalità educatori in strada;
- e) orientamento al lavoro.

I progetti devono altresì privilegiare la realizzazione di servizi polifunzionali, quali quelli previsti dall'art. 12 del D.lgs. 272/89”.

4. Conclusioni

Nelle intenzioni degli autori del presente lavoro vi è l'obiettivo di fornire al lettore spunti di riflessione ed elementi utili ad un approfondimento in una tematica ampia e dalle mille sfaccettature ed implicazioni.

L'aspetto che più di ogni altro si è cercato di mettere in evidenza è il fatto che, se si vuole intervenire positivamente sul fenomeno e interrompere il meccanismo che conduce il minore verso una scelta di vita sicuramente errata, è necessario operare - in maniera professionale - su più livelli, lavorando su tutti quei fattori (personali, educativi, ambientali, sociali) che possono costituire delle “crepe” in cui insinuarsi per gettare nel fanciullo il germoglio di una coscienza critica, che, sola, può condurre ad una consapevole scelta di vita.

Nel sottolineare una presa di coscienza in tal senso negli ultimi anni, soprattutto a livello di scelte politiche e di amministrazione attiva, non può non sottolinearsi, tuttavia, la timidezza con cui spesso tale problematica viene affrontata. Tuttavia, pur consci dei possibili fallimenti in un simile percorso, non per questo i soggetti professionali, a vario titolo coinvolti, devono smettere di svolgere il proprio compito e di adempiere alla propria funzione, che è quella di fornire al minore, concretamente, una possibilità di scelta.



Bibliografia

- > ALFREDO CARLO MORO, *Erode fra noi*, Mursia, Milano, 1989;
- > BRUNO BRATTOLI, *Svincolarsi dalle mafie. Pratiche educative con i minori coinvolti nella criminalità organizzata*, Gangemi, Roma, 2011;
- > *Cass.*, 23 novembre 1979, in *Riv. Pen.*, 1980, 773;
- > *Cass.*, 15 gennaio 1957, in *Giust. Pen.*, 1957, II, 390;
- > *Cass.*, 19 novembre 1984, in *Riv. Pen.*, 1985, pag. 1127;
- > *Circolo Società Civile. Mafia/mafie che fare?*, FrancoAngeli, Milano, 1994;
- > Fonte: elaborazione Openpolis - Con i Bambini su dati Istat;
- > GAETANO DE LEO, *La devianza minorile*, Carrocci, Roma, 2002;
- > GAETANO ASSANTE, PAOLO GIANNINO, FABIO MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, Laterza, Bari, 2000;
- > GIACINTO FOGGIO, *Psicosociologia del disagio e della devianza giovanile*, Laurus Robuffo, Roma, 2002;
- > GIANFRANCESCO ZUANAZZI, *L'età ambigua*, in *La Scuola*, Brescia, 1995;
- > GIANLUIGI PONTI, *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina, Milano, 1999;
- > GIANNA MARIA NANNA, *Minori e criminalità organizzata*, Capucci, Bari, 2016;
- > GIULIANO TURONE, *Le associazioni di tipo mafioso*, Giuffrè, Varese, 1984;
- > LIRIO ABBATE, *Ora la mafia arruola i ragazzini*, in *l'Espresso*, 24 aprile 2013;
- > MELITA CAVALLO, *Ragazzi di strada*, Paravia, Torino, 1999;
- > ROMANO RICCIOTTI, *La giustizia penale minorile*, CEDAM, Padova, 2001;
- > TULLIO BANDINI, UMBERTO GATTI, *Delinquenza giovanile*, Giuffrè, Milano, 1987.





Professore
Francesco Aversano(*)

AGRO ECO AMBIENTE

Official agri-food controls *Modelli europei e adattamento della disciplina interna*

L'opera compiuta dal legislatore europeo in materia di controlli ufficiali rappresenta un punto di riferimento fondamentale per il settore agroalimentare. Essa segna il definitivo passaggio da regole di mera repressione a norme tese anche alla prevenzione degli illeciti e al ripristino della conformità legale. In tale scenario le autorità preposte potranno dare corso, nella pienezza dei poteri, ad accertamenti mirati, adeguati e proporzionati al caso di specie, associando metodi, tecniche e azioni presenti nel Reg. UE 2017/625 agli strumenti predisposti nella normativa nazionale (*in primis*, nella legge n. 689/1981 e nel codice di procedura penale). Potranno così risultare potenziate le attività di controllo volte a perseguire le violazioni della legislazione alimentare e, in primo luogo, tese a contrastare le pratiche fraudolente lungo tutta la filiera agroalimentare.

The work carried out by the European legislator on official controls is a fundamental reference point for the agri-food sector. It marks the definitive passage from rules of mere repression to norms aimed also at the prevention of illicit activities and the restoration of legal conformity. In this scenario the competent authorities will be able to carry out, in the fullness of their powers, targeted, adequate and proportionate investigations in the present case, combining methods, techniques and actions present in Reg. EU 2017/625 with the instruments provided in national legislation (in primis, legge No. 689/1981 and the Code of Criminal Procedure). In this way, control activities aimed at prosecuting infringements of food law and, in the first place, combating fraudulent practices throughout the agri-food chain can be strengthened.

SOMMARIO: 1. Le attività di vigilanza ufficiale nel contesto delle fonti. - 2. Il divieto di immissione sul mercato di prodotti a rischio. - 3. Le ragioni di un provvedimento unitario sui controlli. - 4. Accertamenti e procedura di *rating*. - 5. Sull'adattamento della disciplina nazionale. Le autorità competenti. - 6. Azioni nei casi di non conformità e blocco ufficiale. - 7. Riflessioni conclusive.

(*) Professore di Diritto Agrario presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Le attività di vigilanza nel contesto delle fonti

Nel complesso delle attività di controllo ufficiale l'obiettivo prioritario da perseguirsi - a livello europeo ed interno - è quello di combattere in maniera estesa ed incisiva le frodi lungo tutta la filiera agroalimentare. Come giustamente osservato, infatti, «con il mutamento del rapporto qualitativo e quantitativo nell'accesso alimentare in dipendenza della modernizzazione tecnologica, si generano occasioni di sofisticazioni precedentemente limitate dal vincolo della fame, con operazioni di consapevole allestimento di condotte tanto più deprecabili per le modalità strumentali ed organizzative impiegate, fino a presentarsi, in occasioni via via più frequenti, nella forma di attentati con effetti non misurabili nei confini locali o capaci di incidere sulla salute delle generazioni future⁽¹⁾».

Il contrasto alle pratiche fraudolenti, tuttavia, costituisce un punto fermo anche nei recenti indirizzi programmatici proposti dall'Unione Europea nel settore dell'*agri-food*, quali tra l'altro quelli contenuti nella Comunicazione della Commissione UE, del 20 maggio 2020, contrassegnata da un titolo davvero significativo: «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente⁽²⁾».

Il provvedimento è certamente basilare nel contesto delle forme di azione eurounitarie ed è destinato a influenzare l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni coinvolte nelle attività di contrasto ai fenomeni fraudolenti in campo sanitario e commerciale. Nella Comunicazione, invero, viene offerta un'analisi ad ampio spettro delle conseguenze di tali condotte criminose, con un approccio evidentemente diverso dal passato. Le frodi, infatti, sono state esaminate quali fatti illeciti di particolare significatività e problematicità, che perciò possono minacciare la «sostenibilità dei sistemi alimentari» oltre che trarre in inganno i consumatori, impedendo loro di compiere scelte consapevoli, pregiudicando la sicurezza degli alimenti, le pratiche commerciali leali, la resilienza dei mercati alimentari. Per tali ragioni, secondo la Commissione, diventa «fondamentale una politica di tolleranza zero con deterrenti efficaci», consistente in un'intensificazione della lotta alle frodi in una logica moderna, transnazionale e unitaria, al fine di «garantire la parità di condizioni per gli operatori», rafforzando nel contempo i poteri delle autorità competenti in una prospettiva di più ampia collaborazione tra Commissione e Stati membri, Europol e altri organismi.

(1) Così S. MASINI, *Frammenti per una storia delle frodi alimentari*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2017, pag. 354.

(2) Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo «Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente». Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final. In https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

Si renderà allora indispensabile l'utilizzo e lo scambio dei dati acquisiti dall'UE sulla tracciabilità degli alimenti e, d'altro canto, diventerà indispensabile raccogliere in un unico contesto informativo le segnalazioni provenienti dai singoli Paesi, allo scopo di migliorare il coordinamento in materia di contrasto agli illeciti.

Nella Comunicazione, inoltre, viene sollecitata l'introduzione di misure e sanzioni realmente dissuasive in quanto a severità e adeguatezza, promuovendosi l'ottimizzazione delle tecniche di controllo sulle importazioni da Paesi extra UE e il perfezionamento delle capacità investigative e di coordinamento dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)⁽³⁾.

Sembra questo, allora, lo scenario nel quale preferibilmente collocare regole e principi racchiusi nel fondamentale Reg. UE 2017/625, relativo a controlli e altre attività ufficiali, effettuati per garantire l'applicazione della legislazione su alimenti e mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

È questo, secondo la dottrina, «il Regolamento della complessità e della globalizzazione»⁽⁴⁾, in quanto volto ad assicurare un approccio armonizzato in materia di controlli e altre attività ufficiali⁽⁵⁾, realizzati al fine di garantire l'uniforme e regolare applicazione della legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare.

Obiettivo che, tuttavia, non potrà essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo dei suoi effetti, complessità, carattere transfrontaliero e internazionale, può essere conseguito meglio a livello di Unione.

In forza di tale provvedimento le autorità competenti dovranno effettuare controlli ufficiali a intervalli regolari, sulla base del rischio e con frequenza adeguata, in tutti i settori e in merito a tutti gli operatori, le attività, gli animali e le merci, allo scopo di accertare la conformità alla *European Food Law*.

(3) V. https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_it. Con invito ad esaminare l'importante documento «The OLAF report 2021», in https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf.

(4) Così F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2018, pag. 11.

(5) Per «altre attività ufficiali» si intendono «attività, diverse dai controlli ufficiali, che sono effettuate dalle autorità competenti, o dagli organismi delegati o dalle persone fisiche cui sono state delegate alcune altre attività ufficiali a norma del presente regolamento e della normativa di cui all'art. 1, par. 2, incluse le attività tese ad accertare la presenza di malattie animali o di organismi nocivi per le piante, a prevenire o contenere la diffusione di tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a eradicare tali malattie animali od organismi nocivi per le piante, a rilasciare autorizzazioni o approvazioni e a rilasciare certificati ufficiali o attestati ufficiali».

La frequenza dei controlli ufficiali viene ovviamente stabilita dalle autorità competenti, tenendo conto anche delle eventuali infrazioni commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente, costitutive di fattispecie criminose previste nel nostro codice penale⁽⁶⁾.

Sul punto, è necessario potenziare i sistemi di acquisizione delle notizie relative a tali violazioni, «condivise attraverso i meccanismi di assistenza amministrativa di cui agli articoli da 102 a 108 (ossia del Titolo IV, ndr) e di qualsiasi altra informazione che indichi la possibilità di tali violazioni», (art. 9, «Norme generali in materia di controlli ufficiali », par. 2). Appunto per questo, l'assistenza amministrativa dovrà comprendere, se del caso e nell'ambito di un accordo tra le autorità interessate, la partecipazione delle autorità di uno Stato membro ai controlli ufficiali in loco svolti da quelle di un altro Stato membro. Le disposizioni del titolo IV, tuttavia, non pregiudicano il diritto nazionale:

- a) applicabile al rilascio di documenti e informazioni che sono oggetto di indagini, anche penali, e procedimenti giudiziari, o ad essi collegati;
- b) volte a garantire la protezione degli interessi commerciali di persone fisiche o giuridiche.

Nel contesto delle fonti il Reg. UE 2017/625 costituisce un modello normativo fondamentale, determinabile come un vero e proprio caposaldo della legislazione agroalimentare. Pertanto, dovrà essere considerato in costante simmetria con la restante e ampia disciplina del settore: in primo luogo con la *General Food Law*, ossia con il Reg. CE n. 178/2002. Quest'ultimo, com'è noto, è il provvedimento che stabilisce principi e requisiti generali della legislazione del comparto, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), fissando, tra l'altro, procedure nel campo della *food safety*. Il regolamento del 2002 costituisce la base normativa per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti di cui essi fruiscono, considerando in particolare la diversità dell'offerta dei prodotti e garantendo nel contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. Si verte, allora, su una disciplina orizzontale e di ampio respiro, che contiene i dettami essenziali e gli indirizzi inderogabili del sistema normativo alimentare, predisposti sulla scia di quanto prefigurato nel Libro Bianco della Commissione sulla sicurezza alimentare del 12 gennaio 2000. Nella *General Food Law*, invero, sono contemplati obiettivi di elevato livello, quali la tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare.

(6) Per quel che attiene ai delitti di frode previsti nel codice penale, si rinvia a V. PACILEO, *Le frodi agroalimentari tra disciplina nazionale ed europea*, in AA.VV., *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, a cura di A. NATALINI, Milano, 2018, pagg. 123 ss.

E in tale quadro viene altresì stabilito il principio in base al quale gli operatori del settore dovranno essere in grado di elaborare sistemi sicuri per l'approvvigionamento alimentare, garantendo l'idoneità sostanziale e formale degli alimenti forniti ai consumatori a qualsiasi titolo. Per questo, essi saranno considerati legalmente responsabili - in via principale - delle non conformità nel campo della *food safety*, ciò implicando particolari incombenze anche nel caso di irregolarità o anomalie dei sistemi autocontrollo, qualora dovessero risultare disallineati rispetto alle procedure stabilite dal legislatore europeo a tutela della salute pubblica e dell'integrità dei prodotti (ad es. HACCP, buone prassi, tracciabilità, ecc.)⁽⁷⁾. Al riguardo, andrebbe aggiunto che nel Reg. CE n. 178/2002 il «sistema generale per la rintracciabilità dei prodotti» viene individuato come un indispensabile modello di garanzia per «poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, evitando così disagi più estesi e ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti sia in pericolo». Di tanto, invero, si ha riscontro nell'art. 14 del Reg. UE 2017/625 (Metodi e tecniche dei controlli ufficiali), laddove la rintracciabilità riveste un'evidente centralità nell'ambito delle attività di ispezione. Ed infatti, le verifiche della correttezza di tali procedure e l'analisi dei dati sulla rintracciabilità e l'esame di altri documenti (ad es. quelli di accompagnamento di alimenti e mangimi, e di qualsiasi sostanza o materiale che entra o esce da uno stabilimento) potranno risultare determinanti per la valutazione di eventuali non conformità alla normativa alimentare e nel contempo per la corretta qualificazione delle responsabilità dell'operatore⁽⁸⁾.

2. Il divieto di immissione sul mercato di prodotti a rischio

Dall'art. 14 del Reg. CE n. 178/2002 è possibile recuperare un principio generale posto a salvaguardia della salute del consumatore e volto a conformare il mercato e la distribuzione dei prodotti alimentari ai canoni di legalità previsti dalla legislazione del settore⁽⁹⁾.

- (7) Al riguardo, particolare importanza assume il portato normativo di cui al Reg. UE 2021/382 della Commissione del 3 marzo 2021 che modifica gli allegati del Reg. CE n. 852/2004 «sull'igiene dei prodotti alimentari per quanto riguarda la gestione degli allergeni alimentari, la ridistribuzione degli alimenti e la cultura della sicurezza alimentare».
- (8) Le sanzioni per le carenze in materia di rintracciabilità, salvo che il fatto possa costituire un reato di cui al codice penale o alla l. n. 283/1962, sono stabilite nell'art. 2 del d.lgs. n. 190/2006: «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 procedure nel settore della sicurezza alimentare».
- (9) Nella nozione di «legislazione alimentare» vanno ricompresi leggi, regolamenti, disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia a livello europeo che nazionale (così dall'art. 3, n. 1, del Reg. CE n. 178/2002).

Nell'alveo dei «requisiti di sicurezza», infatti, viene stabilito che «gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato»; e questo, nei casi in cui essi siano dannosi per la salute⁽¹⁰⁾ o risultino inadatti al consumo umano⁽¹¹⁾.

La definizione del rischio sarà considerata, da un lato, in rapporto alle condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Dall'altro, con riguardo alle informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese quelle riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o da una categoria di alimenti⁽¹²⁾.

Sul punto, la normativa europea consegna agli addetti ai controlli ufficiali compiti di non secondario rilievo, implicanti tra l'altro anche azioni cautelative mirate alla prevenzione dei rischi e commisurate ai casi di specie. L'art. 14, par. 6), infatti, prescrive che se un alimento ritenuto a rischio dovesse far parte di una partita, lotto o consegna di prodotti della stessa classe o descrizione, sarà presumibile che tutti quelli contenuti nella medesima partita, lotto o consegna siano da considerarsi egualmente a rischio, e di conseguenza, potranno essere sottoposti a eventuali vincoli o blocchi (a meno che dovesse dimostrarsi infondato che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio, a seguito di una valutazione approfondita)⁽¹³⁾.

Quanto appena rappresentato avvalorava l'idea di una lettura del provvedimento del 2017 in un'ottica intertestuale, fondata sull'esame delle disposizioni

- (10) Per determinare se un alimento sia dannoso per la salute sarà necessario considerare:
- a) non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti;
 - b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento;
 - c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa.
- (11) Per determinare se un alimento sia inadatto al consumo umano, occorrerà considerare se esso sia «inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione».
- (12) Sulla specifica materia si veda il Reg. UE n. 1169/2011 relativo alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori». Come si evince dal suo art. 1, il provvedimento stabilisce «le basi che garantiscono un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno». Esso in modo generale «i principi, i requisiti e le responsabilità che disciplinano le informazioni sugli alimenti e, in particolare, l'etichettatura degli alimenti. Fissa gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all'informazione e le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti, tenendo conto dell'esigenza di prevedere una flessibilità sufficiente in grado di rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione».
- (13) Sulla libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato europeo e sui requisiti di sicurezza, si rimanda a F. BRUNO, *Il diritto alimentare. Sviluppo sostenibile e tutela della salute*, Milano, 2022, pagg. 57-67.

del Reg. UE 2017/625 in sintonia con principi e regole presenti nella *General Food Law* (2002)⁽¹⁴⁾.

Per tale via sarebbe forse più agevole per gli organi di controllo ponderare gli interventi di natura afflittiva secondo criteri di specificità e adeguatezza, riguardo al caso di specie e ai beni effettivamente posti in pericolo⁽¹⁵⁾, individuandosi la misura più appropriata ed efficace anche in termini cautelari (ad es. sequestri, azioni interdittive, sospensioni o interruzioni delle attività, ecc.) per preservare la salute pubblica e proteggere i consumatori da condotte lesive di loro diritti e interessi, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare.

In sintesi, il costante raffronto con i due basilari provvedimenti sarà utile per la corretta qualificazione di eventuali illeciti (amministrativi e/o penali), come previsti dalle disposizioni nazionali e risalenti alle macro-aree dell'igiene (Regg. nn. 852-853 del 2004 e 2021/382), della corretta informazione del consumatore (Reg. UE n. 1169/2011) delle indicazioni nutrizionali e sulla salute (Reg. UE n. 1924/2006), della tutela del *made in Italy* e dei regimi di qualità (ad es. Reg. UE 1151/2012) dei materiali e oggetti a contatto con gli alimenti (Reg. CE n. 1935/2004)⁽¹⁶⁾.

Sul versante della corretta qualificazione dell'illecito in materia igienico-sanitaria, e sotto i profili sostanziali e procedurali, degno di attenzione è l'art. 5 del D.lgs. n. 27/2021 intitolato «Non conformità». Al fine di adottare provvedimenti proporzionati al «rischio effettivo», infatti, le autorità competenti in materia sanitaria, avranno il compito di valutare le infrazioni rilevate nel corso dei controlli e delle altre attività ufficiali in forza dei seguenti parametri.

- (14) Si vedano i principi generali della *European Food Law*, in specie quello contenuto nell'art. 17, par. 2, del Reg. CE n. 178/2002 e per cui gli Stati membri devono applicare la legislazione alimentare controllando e verificando il rispetto delle pertinenti disposizioni da parte degli operatori in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine, dovranno organizzare un adeguato «sistema ufficiale di controllo e altre attività pertinenti alle esigenze e relative a situazioni ordinarie e straordinarie, non esclusa la comunicazione ai cittadini nel caso di problemi di sicurezza o di rischi, le attività di sorveglianza e verifiche».
- (15) Dal considerando n. 90 del regolamento in esame emerge che «le infrazioni delle norme contenute nella legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare e nel presente regolamento dovrebbero essere punite con sanzioni a livello nazionale effettive, dissuasive e proporzionate in tutta l'Unione, la cui severità tenga conto tra l'altro dei potenziali danni alla salute umana che possono derivare dalle infrazioni, anche nei casi in cui gli operatori non cooperino durante un controllo ufficiale e nei casi in cui siano prodotti o utilizzati certificati o attestati ufficiali falsi o ingannevoli».
- (16) In proposito non andrebbe trascurato il cons. n. 11 del Reg. CE n. 178/2002: «Per affrontare il problema della sicurezza alimentare in maniera sufficientemente esauriente e organica è opportuno assumere una nozione lata di “legislazione alimentare”, che abbracci un'ampia gamma di disposizioni aventi un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, tra cui disposizioni sui materiali e gli oggetti a contatto con gli alimenti, sui mangimi e su altri mezzi di produzione agricola a livello di produzione primaria».

Si definiscono come:

a) non conformità minori (NC) quelle che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali;

b) non conformità maggiori (NC) quelle che comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali.

Pertanto, al fine di «tutelare la salute pubblica», tali autorità, «tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;

b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;

c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del Regolamento nei casi residuali».

3. Le ragioni di un provvedimento unitario sui controlli

La libera circolazione di «alimenti sicuri e sani» è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici. Per questa ragione, ai sensi dell'art. 8 del Reg. CE n. 178/2002, il sistema normativo è predisposto primariamente per prevenire:

a) le pratiche fraudolente o ingannevoli;

b) l'adulterazione degli alimenti;

c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

Gli Stati membri applicheranno la legislazione alimentare verificando il rispetto delle pertinenti disposizioni da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine, dovranno organizzare un sistema ufficiale di controllo e di altre attività adatte alle circostanze, tra cui la sorveglianza della *food and feed safety* e la comunicazione ai cittadini⁽¹⁷⁾.

(17) Il Reg. UE 2019/1381 è relativo alla «trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare». In base al cons. n. 4 è necessario «garantire una comunicazione del rischio trasparente, ininterrotta e inclusiva durante l'analisi complessiva, con la partecipazione di responsabili della valutazione del rischio e responsabili della gestione del rischio a livello dell'Unione e nazionale. Tale comunicazione del rischio dovrebbe rendere i cittadini più fiduciosi del fatto che l'analisi del rischio è sostenuta dall'obiettivo di assicurare un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori. Tale comunicazione del rischio dovrebbe inoltre essere in grado di contribuire a un dialogo aperto e partecipativo tra tutte le parti interessate al fine di assicurare che nel processo di analisi del rischio siano prese in considerazione la prevalenza dell'interesse pubblico e la precisione, la completezza, la trasparenza, la coerenza e la responsabilità».

L'oggetto e l'ambito di applicazione del provvedimento europeo riguardano vari settori, segnatamente quelli concernenti:

a) gli alimenti e la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori, la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti;

b) l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM) a fini di produzione di alimenti e mangimi;

c) i mangimi e la sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso di mangimi, comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare la salute, gli interessi e l'informazione dei consumatori;

d) le prescrizioni in materia di salute animale;

e) la prevenzione e la riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali derivanti da sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati;

f) le prescrizioni in materia di benessere degli animali;

g) le misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante;

h) le prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari e l'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione di pesticidi;

i) la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici;

j) l'uso e l'etichettatura delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite.

A differenza di quanto previsto nel precedente impianto normativo sui controlli (ossia nell'abrogato Reg. CE n. 882/2004), la verifica delle conformità non è limitata ad alimenti e mangimi, ma si estende ad «animali» e «merci», indipendentemente dalla loro destinazione alimentare (ad es. agli animali da compagnia o a quelli esotici, ai prodotti agricoli non alimentari quali, tra l'altro, i fiori, il tabacco, e a materiali e oggetti destinati al contatto con i cibi). Siamo di fronte a un portato normativo di evidente vastità, che investe a tutto tondo l'intero sistema agroalimentare e che dispiega i suoi effetti su soggetti e oggetti di natura diversa, implicati a vario titolo nelle relazioni di filiera.

A livello generale, invece, sembra chiaro che con il Reg. UE 2017/625 sia stata prospettata una nuova visione della vigilanza ufficiale estesa a più oggetti e attività di filiera, non limitata ai soli interventi sanzionatori, ma aperta alla predisposizione di azioni e misure tese al ripristino delle situazioni di legalità.

In tal senso, s'è reso necessario consolidare gli obblighi di cooperazione da parte degli operatori del settore, i quali - come si coglie nel cons. n. 42 del provvedimento - «dovrebbero collaborare pienamente con le autorità competenti, gli organismi delegati o le persone fisiche cui sono stati delegati taluni compiti, al fine di garantire il buon svolgimento dei controlli ufficiali e consentire alle autorità competenti di svolgere le altre attività ufficiali. Gli operatori responsabili di una partita che entra nell'Unione dovrebbero fornire tutte le informazioni disponibili relative a detta partita. Tutti gli operatori dovrebbero fornire alle autorità competenti almeno le informazioni necessarie per identificarli, per identificare le loro attività e gli operatori che riforniscono e da cui sono riforniti».

Con riferimento agli «obblighi degli operatori», tuttavia, andrebbe operato un accostamento tra l'art. 15 del provvedimento europeo⁽¹⁸⁾ e l'art. 6 del D.lgs. n. 27/2021 (sul generale adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. UE 2017/625). Infatti, dal combinato disposto delle due norme emerge che lo svolgimento di controlli e altre attività ufficiali, compresa le fasi di certificazione, gli interessati dovranno assicurare alle autorità la possibilità di accedere ad attrezzature, mezzi di trasporto, locali e altri luoghi sotto il loro controllo e relative adiacenze. Inoltre, dovranno consentire l'accesso ai sistemi informatici di trattamento delle informazioni, ad animali e merci, ai documenti e a tutte le altre informazioni pertinenti.

- (18) «1. Entro i limiti di quanto necessario per l'esecuzione di controlli ufficiali o di altre attività ufficiali, gli operatori, su richiesta delle autorità competenti, concedono al personale delle autorità competenti l'accesso:
- a) alle attrezzature, ai mezzi di trasporto, ai locali e agli altri luoghi sotto il loro controllo e relative adiacenze;
 - b) ai propri sistemi informatici di trattamento delle informazioni;
 - c) agli animali e alle merci sotto il loro controllo;
 - d) ai propri documenti e a tutte le altre informazioni pertinenti.
2. Durante i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, gli operatori forniscono assistenza e collaborano con il personale delle autorità competenti e delle autorità di controllo per il settore biologico nell'adempimento dei suoi compiti.
3. Oltre agli obblighi di cui ai par. 1 e 2, l'operatore responsabile di una partita che entra nell'Unione rende disponibili, in forma cartacea o elettronica, e tempestivamente, tutte le informazioni riguardanti animali e merci.
5. Ai fini dell'art. 10, par. 2, e fatto salvo l'art. 10, par. 3, gli operatori forniscono alle autorità competenti almeno i seguenti dettagli aggiornati:
- a) nome e forma giuridica;
 - b) le specifiche attività svolte, comprese le attività effettuate mediante tecniche di comunicazione a distanza, e i luoghi sotto il loro controllo.
6. Gli obblighi degli operatori di cui al presente articolo si applicano anche nei casi in cui i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali sono svolti da veterinari ufficiali, responsabili fitosanitari ufficiali, organismi delegati, autorità di controllo e persone fisiche a cui sono stati delegati determinati compiti di controllo ufficiali o determinati compiti relativi ad altre attività».

Pertanto, nel corso delle attività di vigilanza gli operatori dovranno fornire assistenza e collaborazione al personale di controllo preposto, permettendo il regolare svolgimento delle attività di vigilanza, non frapponendo ostacoli, ad esempio, nel caso del prelievo di quantità sufficienti di matrici alimentari per la composizione di campioni per l'analisi.

Per altro verso, il regolamento sui controlli interessa il potenziamento delle relazioni tra gli Stati membri e fra i loro organi di controllo, attraverso il sistema sul trattamento informatico delle informazioni per i controlli (IMSOC)⁽¹⁹⁾, integrante quello già esistente degli scambi (TRACES) e il *Food and Feed Safety Alerts* (RASFF), affinché tutti i predetti modelli possano «interfacciarsi armoniosamente e con coerenza in modo che se ne possano sfruttare le sinergie, evitando duplicazioni, semplificando l'operatività e incrementandone l'efficienza» (cons. n. 85).

In questa nuova dimensione andrebbero allora collocati metodi, procedure e strumenti destinati all'accertamento delle non conformità, approntati nel Reg. UE 2017/625 in una logica sovranazionale, ma protesa ad una uniforme attuazione delle «Norme generali in materia di controlli ufficiali» (art. 9).

4. Accertamenti e procedura di *rating*

Normalmente le attività di vigilanza sono eseguite «senza preavviso», tranne nel caso in cui ciò dovesse rendersi necessario e debitamente giustificato, e - per quanto possibile - tali operazioni vanno compiute in modo da mantenere al minimo necessario gli oneri amministrativi. Le autorità competenti possono ispezionare animali e merci circolanti nell'Unione, indipendentemente dal fatto che provengano da uno Stato membro in cui si effettua la vigilanza o da un altro Paese UE, oppure siano destinati ad essere importati o esportati⁽²⁰⁾.

Su tali aspetti si possono esplicitare metodi, tecniche e azioni (*in primis*, quelle di cui agli artt. 14, 137 e 138), tenendo conto durante gli accertamenti delle nuove e ampie nozioni di «pericolo» e di «rischio» come contenute nel regolamento sui controlli⁽²¹⁾.

(19) *L'information management system for official controls* (IMSOC) trova riferimenti anche nel Reg. di esecuzione UE 2019/1715.

(20) Sono incluse le verifiche sull'*e-commerce*, nonché il campionamento e l'analisi dei prodotti venduti a distanza, con tutte le garanzie previste in materia di «controperizia» (artt. 35 e 36).

(21) *Ex art. 3*, pp. nn. 23-24 (Reg. UE 2017/625), per pericolo s'intende «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente»; per rischio «una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo».

Le autorità competenti dovranno intervenire tempestivamente nei casi di sospette o acclamate non conformità e in modo proporzionato rispetto al caso di specie. Ad esse, come detto, è consegnato uno strumentario operativo di particolare spessore, nel quale spicca la possibilità di ispezionare attrezzature, mezzi di trasporto, locali e altri luoghi e loro adiacenze; ed ancora, di compiere accertamenti su animali e merci, compresi semilavorati, materie prime, ingredienti, coadiuvanti tecnologici e altri prodotti utilizzati per la preparazione e la produzione di merci o per l'alimentazione o l'accudimento degli animali, nonché su prodotti e procedimenti di pulizia e di manutenzione. Le verifiche potranno generalmente riguardare aspetti di corrispondenza alla disciplina commerciale e a quella igienico-sanitaria, e segnatamente l'accertamento delle condizioni di locali, strutture, impianti, mezzi di trasporto, materiali d'imballaggio. A ciò si aggiunga la valutazione delle buone prassi agricole, e, ovviamente, l'idoneità delle procedure di HACCP (Regg. nn. 852, 853/2004 e Reg. UE 2021/382) e rintracciabilità (artt. 3 e 18 del Reg. CE n. 178/2002). In forza dell'art. 11 del Reg. UE 2017/625, le autorità competenti dovranno effettuare i controlli ufficiali «con un livello elevato di trasparenza» e, almeno una volta l'anno, saranno tenute a mettere a disposizione del pubblico, anche pubblicandole su internet, le informazioni pertinenti riguardanti l'organizzazione e lo svolgimento dei controlli ufficiali. In pratica, dovrà essere garantita la regolare e tempestiva pubblicazione di informazioni concernenti:

- a) il tipo, il numero e i risultati dei controlli ufficiali;
- b) il tipo e il numero dei casi di non conformità rilevati;
- c) il tipo e il numero dei casi in cui le autorità competenti hanno adottato le misure di cui all'articolo 138;
- d) il tipo e il numero dei casi in cui sono state inflitte le sanzioni di cui all'articolo 139.

Le autorità competenti, inoltre, potranno pubblicare o rendere altrimenti disponibili al pubblico informazioni sul «*rating*» dei singoli operatori, calcolato in base ai risultati di uno o più controlli, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) i criteri di *rating* sono oggettivi, trasparenti e pubblici;
- b) esistono procedure atte a garantire l'equità, la coerenza e la trasparenza del processo di attribuzione del *rating*.

La nozione di «*rating*» è contenuta nell'art. 3, pag. 31, del Reg. UE 2017/625, e attiene a una procedura di evidente originalità nel panorama dei controlli ufficiali, consistendo in una «classificazione degli operatori» che viene determinata in base a criteri oggettivi, trasparenti e pubblici, ed elaborata a seguito delle attività di vigilanza (art. 12).

Al riguardo, nel cons. n. 39 viene spiegato come in capo alle autorità sussista «il diritto di pubblicare o rendere disponibili le informazioni relative al *rating* dei singoli operatori in base ai risultati dei controlli ufficiali». Pertanto, in attesa della fissazione delle modalità applicative, va per ora sottolineata l'importanza della nuova procedura, soprattutto per quel che attiene all'accrescimento della «trasparenza nella filiera» e agli innegabili benefici per i consumatori in ordine alla conoscenza della classificazione degli operatori. D'altro canto, la procedura potrebbe portare vantaggi (anche in termini di immagine) agli stessi operatori del settore nei casi di virtuoso posizionamento nell'elenco del *rating*, costituendo di fatto un fruttuoso indicatore di legalità per le imprese del settore⁽²²⁾.

5. Sull'adattamento della disciplina nazionale. Le autorità competenti

Con una serie di decreti legislativi del febbraio 2021 l'Italia ha iniziato il percorso di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. UE 2017/625.

Il D.lgs. n. 23/2021, invero, riguarda la materia dei controlli ufficiali su animali e merci provenienti da altri Stati membri dell'Unione e l'area delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della Salute. Il D.lgs. n. 24/2021 concerne, invece, le attività di vigilanza sanitaria su animali e merci entranti nell'UE e l'istituzione dei posti di controllo frontaliere a cura del Ministero della Salute. In proposito, appare di rilievo quanto previsto nell'art. 2, laddove viene specificato che - per ciascuna partita di animali o di merci - l'operatore, prima dell'arrivo fisico della stessa presso il posto di controllo frontaliere, dovrà compiere una notifica preventiva (con tutte le necessarie informazioni circa l'immediata identificazione della partita e della sua destinazione), compilando e inserendo nel sistema informativo (TRACES) la parte pertinente del documento sanitario comune di entrata (DSCE), nel solco di quanto stabilito dagli artt. 56, 57 e 58 del Reg. UE 2017/625.

Il D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 32, inoltre, interessa forme e modalità interne relative al finanziamento dei controlli e delle altre attività ufficiali, ed è preceduto da un altro rilevante atto normativo: il D.lgs. n. 27/2021. Con tale decreto il legislatore interno ha inteso apportare sostanziali cambiamenti all'impianto normativo previgente, incidendo in maniera profonda sulla definizione delle

(22) Sulla materia, si veda V. PAGANIZZA, *I controlli ufficiali e il reg. (UE) 2017/625*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, ed. X, Milano, 2022, pag. 345.

«autorità competenti», su procedure, istituti e strumenti predisposti a livello interno per il contrasto agli illeciti alimentari, sulla natura delle «non conformità», su azioni e misure di riferimento, nonché sugli aspetti procedurali (ad es. sulle attività relative «controperizia» e «controversia»).

All'art. 2, invero, sono individuate le autorità competenti per l'intero settore agroalimentare: il Ministero della Salute e il MIPAAF.

Nel comma 1) sono stati individuati il Ministero della Salute, le regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano, le aziende sanitarie locali, quali autorità competenti a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli e le altre attività ufficiali, nonché a compiere le azioni esecutive previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. UE 2017/625. Ad essi spetterà il compito di accertare e contestare le relative sanzioni amministrative in materia igienico-sanitaria, e segnatamente nel campo della «sicurezza alimentare»⁽²³⁾.

Per le verifiche e i controlli in questi settori, ai sensi dell'art. 2, comma 10), del D.lgs. n. 27/2021, il Ministero della Salute si avvarrà della fondamentale opera del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, garantendo altresì il coordinamento delle attività di accertamento con quelle svolte dalle altre autorità territorialmente competenti.

Ferme restando le attribuzioni relative a poteri e funzioni di Polizia Giudiziaria in campo penale, il personale afferente al predetto Comando, nel caso dovessero rilevarsi violazioni della legislazione agroalimentare aventi natura amministrativa, informerà l'autorità competente dei provvedimenti cautelari e/o sanzionatori adottati, seguendo il percorso dispositivo della legge n. 689/1981 sul procedimento sanzionatorio amministrativo.

In generale, le competenze previste in ambito igienico-sanitario dall'art. 2, comma 1), del D.lgs. n. 27/2021, sono pertinenti a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti, non esclusi i settori delle indicazioni nutrizionali, degli allergeni, dei prodotti costituiti, contenenti o derivati da OGM, a cui si aggiungono fabbricazione e uso dei MOCA (materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti), e la sicurezza dei mangimi. Le attribuzioni risalenti alle autorità sanitarie, inoltre, vertono su salute e benessere degli animali, sull'idoneità dei sottoprodotti di origine animale e derivati, con attività protese a prevenire e ridurre al minimo i rischi per uomo e animali⁽²⁴⁾.

(23) Sui temi della sicurezza alimentare, della tutela della salute e della riduzione dello spreco, si veda S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, ed. VI, Milano, 2022, pagg. 17-21.

(24) La competenza si esplica anche su commercio e impiego di prodotti fitosanitari, e per l'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

Il MIPAAF, invece, è l'autorità designata - *ex art. 2, comma 3*), del D.lgs. n. 27/2021 - ad effettuare controlli ufficiali per i profili «privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti». In buon sostanza, a tale Ministero sono attribuiti poteri d'intervento sulla regolarità delle pratiche commerciali, sull'applicazione delle norme poste a tutela degli interessi dei consumatori e della loro corretta informazione, comprese l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità.

Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) effettua verifiche su condotte concorrenziali sleali tra operatori, su funzionamento degli accordi interprofessionali, e in ordine alla regolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari. Inoltre, ha compiti di coordinamento e controllo sulle produzioni vitivinicole e sulla tutela del *made in Italy*. Su queste materie, tuttavia, deve sottolinearsi l'importante attività investigativa svolta dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, impegnato prioritariamente nella prevenzione e repressione delle frodi in danno della qualità dei prodotti agroalimentari e di quelle commesse nel settore dell'agricoltura. Al Comando, tra l'altro, sono affidati i controlli sulla corretta destinazione e uso dei fondi erogati dalla Unione Europea nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), e dei finanziamenti UE a sostegno del reddito agricolo.

6. Azioni nei casi di non conformità e blocco ufficiale

In forza dell'art. 2, comma 1), del D.lgs. n. 27/2021, nei casi di sospetta o acclarata non conformità le autorità sanitarie potranno adottare le «azioni esecutive» previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. UE 2017/625 e, nel contempo, contestare sanzioni amministrative (ai sensi della legge n. 689/1981), qualora non dovessero emergere indizi di reato per i quali si renderà necessario procedere secondo le norme del codice di procedura penale.

Qualora venisse accertato un illecito nel comparto agroalimentare, le predette autorità potranno intraprendere ogni azione necessaria per determinarne origine ed entità del fatto, al fine di stabilire le responsabilità dell'operatore⁽²⁵⁾.

Nel contempo, potranno essere adottate tutte le misure opportune per assicurarsi che l'interessato ponga riparo alle non conformità, impedendone il ripetersi mediante l'adozione di cautele o l'attuazione di accorgimenti e trattamenti su animali o merci.

(25) Per una ricostruzione delle inerenti fattispecie di reato (codice penale e l. n. 283/1962) e con riferimento alle implicate questioni, si rinvia a L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4, 2013, pagg. 280-285. Per gli aspetti di conformazione al dettato europeo, si veda A. MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. dir. pen. ec.*, 2012, pagg. 695 ss.

Pur tuttavia, a carico dell'operatore potranno essere disposte particolari limitazioni al commercio o addirittura divieti, oltre che restrizioni circa lo spostamento, l'ingresso nell'UE o l'esportazione di animali e di merci. Nei casi di gravi infrazioni, inoltre, verranno imposti ritiri, richiami e distruzione di merci, ferma la possibilità dell'isolamento o della chiusura, per un periodo di tempo appropriato, della totalità o di una parte delle attività dell'interessato o di unità produttive o di specifici locali. Tra le azioni individuate dall'art. 138 - nei casi di non conformità - è prevista anche la notifica della cessazione (*sine die* o anche per un tempo definito) della totalità o di una parte delle attività d'impresa, non esclusi interventi restrittivi sul sito internet gestito o utilizzato dall'operatore⁽²⁶⁾.

Nell'ambito delle attività di controllo disciplinate dal Reg. UE 2017/625, l'art. 3, n. 47, prevede anche quella di «blocco ufficiale», intesa quale specifico momento accertativo, con effetti vincolanti, che può essere realizzato durante i controlli ufficiali. In sostanza, si verte su una procedura ufficiale per cui le autorità fanno sì che animali e merci «non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione». Pertanto, il blocco comprenderà «il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti».

Questo vincolo ha normalmente natura temporanea e riguarda merci e animali non conformi (anche in termini di sospetto), per i quali occorre provvedere con urgenza per evitarne la circolazione o la dispersione; contestualmente, è uno strumento che si rende necessario per preservare da possibili pericoli la salute umana, animale o vegetale, il benessere degli animali e l'ambiente. Pertanto, la funzione del blocco è prevalentemente cautelare, al pari di altre misure già esistenti e spesso utilizzati nel contesto dei controlli, quali i sequestri amministrativi (art. 13, legge n. 689/81) e penali (*in primis*, artt. 321 e 354 c.p.p.). Non è escluso, tuttavia, che a seguito di accertamenti sulla conformità dei beni vincolati e del superamento delle iniziali irregolarità, potrà essere disposto lo sblocco di animali o merci precedentemente immagazzinati; e questo, sotto la guida delle autorità di controllo e in linea con le prescrizioni eventualmente imposte all'interessato.

Il blocco ufficiale si appaleserebbe, dunque, come una misura ablatoria, avente carattere provvisorio e reversibile in relazione alla persistenza o meno della situazione d'irregolarità riscontrata nel corso delle attività di vigilanza.

(26) Nei casi più gravi, è stabilita la sospensione o il ritiro della registrazione o dell'autorizzazione dello stabilimento, dell'impianto, della sede o dei mezzi di trasporto, dell'autorizzazione del trasportatore o del certificato di idoneità del conducente. In campo veterinario, può essere imposta la macellazione o l'abbattimento di animali, quale misura più appropriata per tutelare la salute umana, la sanità e il benessere animale.

È peraltro ammissibile che al blocco possa essere associata una diffida volta a far regolarizzare la situazione di non conformità riscontrata, nel solco di quanto previsto generalmente nella legge n. 71/2021⁽²⁷⁾, o specificamente prescritto nell'art. 6, comma 7), del D.lgs. n. 193/2007 in materia igienico sanitaria⁽²⁸⁾.

7. Riflessioni conclusive

Le considerazioni finora sviluppate sono rivolte alla rappresentazione di uno scenario profondamente mutato in termini sostanziali e procedurali, che incide in maniera rilevante sul comparto dell'*agri-food*. Ed infatti, accanto ai tradizionali strumenti predisposti dalla normativa interna, la materia dei controlli si arricchisce di nuovi contenuti, sulla scorta delle prescrizioni e dei dettami del Reg. UE 2017/625.

In definitiva, l'impianto disciplinare previsto nel provvedimento è volto ad assicurare un approccio armonizzato in materia di controlli e altre attività ufficiali, effettuati per garantire la conformità alla legislazione dell'UE nel comparto e migliorare la funzionalità delle attività di vigilanza⁽²⁹⁾.

Il regolamento, invero, prospetta una risolutiva omogeneità nella sorveglianza pubblica e un'area d'intervento davvero ampia e significativa: «l'intero ciclo della vita, vegetale e animale, in una prospettiva sistemica, che in qualche modo costituisce un ulteriore sviluppo dell'approccio che, a far tempo dal Libro

(27) «Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte».

(28) Nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6, fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da mille a seimila euro.

(29) Al cons. 27 è indicato che per l'esecuzione dei controlli ufficiali volti a verificare la corretta applicazione della legislazione dell'UE in materia di filiera agroalimentare, nonché delle altre attività ufficiali affidate alle autorità degli Stati membri dalla stessa legislazione, «occorre che gli Stati membri designino autorità competenti che agiscano nel pubblico interesse, siano adeguatamente finanziate e attrezzate e offrano garanzie di imparzialità e professionalità. Le autorità competenti sono tenute a garantire la qualità, la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali».

bianco sulla sicurezza alimentare, aveva sottolineato la necessità di un approccio di filiera»⁽³⁰⁾. Tale prospettiva non può essere assunta in misura sufficiente dagli Stati membri, ma, a motivo dei suoi effetti, complessità, carattere transfrontaliero e internazionale, sarà conseguibile più adeguatamente a livello di Unione, allo scopo di razionalizzare e semplificare il quadro normativo globale.

Nel Reg. UE 2017/625 sembrano finalmente contemplate le ragioni di un cambiamento di rotta nelle politiche di controllo stabilite a livello europeo, a giovamento delle attività di accertamento approntate nei singoli Stati. A livello nazionale, infatti, sembra potersi rilevare un rafforzamento dei sistemi di vigilanza ufficiale a proposito della corretta qualificazione delle fattispecie non conformi e della determinazione delle conseguenti responsabilità dell'operatore. Allo stesso tempo, ne verrebbero vantaggi circa la tempestiva irrogazione di eventuali sanzioni amministrative o, per altro verso, riguardo alla puntuale redazione della notizia di reato da trasmettersi all'autorità giudiziaria. E questo, considerando anche le eventuali implicazioni a carico dell'impresa alimentare⁽³¹⁾.

Sul punto, infatti, l'art. 139 del Reg. UE 2017/625 sottolinea come i singoli Stati dovranno finalmente preoccuparsi di stabilire un sistema punitivo efficace rispetto a fenomeni criminali di crescente dimensione e di natura spesso transnazionale⁽³²⁾, affinché le sanzioni pecuniarie relative alle violazioni della legislazione del settore e commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli possano corrispondere al vantaggio economico indebitamente ricevuto dall'operatore in termini di illecito profitto (art. 139, par. 2)⁽³³⁾.

In conclusione, il ricorso ai principi e alle disposizioni del provvedimento europeo potrà risultare determinante per il miglioramento delle attività di vigilanza interna, in specie per quel che attiene all'accertamento degli illeciti amministrativi e alla repressione di fenomeni criminosi sempre più gravi, incidenti in maniera pervasiva sull'intero sistema agroalimentare. Pertanto, ove possibile, converrà accostare al Reg. UE 2017/625 lo strumentario previsto dalla legge n. 689/1981 e dal codice di procedura penale, ciò costituendo un presupposto essenziale anche per una più certa utilizzabilità dei risultati acquisiti dagli organi di controllo nelle fasi di accertamento.

(30) Così F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. IV, Milano, 2020, pag. 219.

(31) In materia, si veda V. MONGILLO, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4, 2017, pagg. 300 ss.

(32) Sul tema, si rinvia all'analisi svolta da A. NATALINI, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2017, pagg. 357-399.

(33) Si veda al riguardo il prezioso contributo di C. CUPELLI, *La responsabilità degli enti da reato-agroalimentare*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Inserto, 1/2022, pagg. 57-69.

Bibliografia

- > F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. IV, Milano, 2020, pag. 219;
- > F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2018, pag. 11;
- > F. BRUNO, *Il diritto alimentare. Sviluppo sostenibile e tutela della salute*, Milano, 2022, pagg. 57-67;
- > C. CUPELLI, *La responsabilità degli enti da reato-agroalimentare*, su questa Rassegna, 1_2, 2022, pagg. 57-69;
- > A. MARTUFI, *Eterointegrazione penale e norme europee. Il caso della legislazione penale alimentare*, in *Riv. dir. pen. ec.*, 2012, pagg. 695 ss.;
- > S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, ed. VI, Milano, 2022, pagg. 17-21;
- > S. MASINI, *Frammenti per una storia delle frodi alimentari*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2017, pag. 354;
- > A. NATALINI, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2017, pagg. 357-399;
- > V. MONGILLO, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4, 2017, pagg. 300 ss.;
- > V. PACILEO, *Le frodi agroalimentari tra disciplina nazionale ed europea*, in AA.VV., *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, a cura di A. NATALINI, Milano, 2018, pagg. 123 ss.;
- > V. PAGANIZZA, *I controlli ufficiali e il reg. (UE) 2017/625*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, ed. X, Milano, 2022, pag. 345;
- > L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont.*, n. 4, 2013, pagg. 280-285.

Sitografia

- > https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF;
- > https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_it;
- > https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf.





Colonnello
Giuseppe De Magistris(*)

La Polizia di Stabilità *Il grande assente nell'equivoco afgano(**)*

Che cosa sarebbe successo se la NATO si fosse dotata di una capacità di Polizia di Stabilità in Afghanistan? Piuttosto che far parlare solo le armi, non sarebbe stato meglio garantire anche lo sviluppo di effettive condizioni di sicurezza sociale e l'ordinato andamento della vita civile, basandolo sulla primazia dello Stato di Diritto?

In Afghanistan la Comunità Internazionale ha perso l'occasione di riempire quel vuoto capacitivo costituito dalla totale assenza di una forza di polizia capace di assicurare i bisogni primari di sicurezza dei cittadini, sì da legittimare le istituzioni, colmato da numerosi signori della guerra e della droga (spesso l'uno contro l'altro armati), crimine organizzato, terroristi e talebani (veri e propri *spoilers* del processo di pace).

La Polizia di Stabilità della NATO si propone come il ponte in grado di congiungere il divario tra il tradizionale strumento militare e quello civile, sia in una fase di sostituzione/rinforzo delle Forze di Polizia locali (ma qui è necessario una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che lo permetta, cosa che nel caso di specie non è stata promossa), sia nella fase di assistenza delle stesse.

La stabilizzazione non può essere raggiunta solo *manu militari* con un confronto cinetico dei nemici dell'Alleanza; criminali e terroristi (avversari dell'Alleanza) devono essere assicurati alla Giustizia con strumenti anche non letali, per assicurare ordine e sicurezza pubblica, e non alimentare la spirale della violenza.

What would have happened had NATO had a Stability Policing capability in Afghanistan? Rather than just letting guns do the talking, would it not have been better to guarantee the development of effective and long-lasting social security conditions through the Rule of Law?

In Afghanistan, the International Community lost the opportunity to fill a gap represented by the absence of a police force that could ensure the basic security needs of the citizens, thus legitimizing the institutions, a gap filled by several war and drug lords (frequently fighting against each other), organised crime, terrorists and the Taliban (the real spoilers of the peace process).

(*) Direttore del *Nato Stability Policing Centre of Excellence* - Vicenza.

(**) Già pubblicato su *Quaderni Difesa* dell'IRAD di aprile.

NATO's Stability Police is presented as the tool capable, by virtue of its policing skills, to bridge the gap between the conventional military and the civilian instruments, both by assisting local Police Forces and replacing and/or reinforcing them (the latter under a UN Security Council Resolution, which unfortunately nobody advocated for since the beginning of the campaign in Afghanistan).

Stabilization cannot be achieved only through military actions and by kinetic confrontation of the Alliance's enemies, criminals and terrorists. Alliance "adversaries" must be brought before Justice through non-lethal means; this will ensure public order and security, as well as long-term peace and stability, instead of fueling revenge and the escalation of violence.



Afghanistan, agosto 2021: il collasso delle forze di sicurezza è da attribuire esclusivamente agli afgiani, per via delle loro ataviche divisioni tribali e della radicata corruzione istituzionale, oppure anche la Comunità Internazionale ha le sue responsabilità?

Non è forse vero che, sin dal 2001, non sia stata sviluppata alcuna considerazione sul ruolo che potevano svolgere assetti alleati di "polizia robusta" in un contesto così instabile come quello afgano, dove si è preferito non modificare lo *status quo*, che vedeva la polizia - l'entità più odiata dagli afgiani⁽¹⁾ - dedicarsi sostanzialmente al controllo delle prescrizioni del Corano e alla repressione brutale di ogni forma di violazione di legge? Com'è stato possibile delegare compiti di polizia a spietate milizie tribali, armate e sovvenzionate dagli stessi Paesi intervenuti, piuttosto che ripetere il modello di successo che, sin dal 1998, la Nato ha adottato per rispondere alle esigenze di sicurezza della popolazione? Non avrebbe fatto meglio la Comunità Internazionale a promuovere l'intervento di uno strumento già dimostratosi tanto efficace nei Balcani, in Iraq e a Timor Est, ovvero la "Polizia di Stabilità"?⁽²⁾

Del resto, le guerre sono come le calamità naturali: devastano tutto, lasciandosi dietro sangue, instabilità e caos. E chi governa questo caos? Se lo strumento militare deve occuparsi della causa della devastazione, cioè quello che tradizionalmente viene definito il nemico, da sempre è necessario individuare uno strumento che contrasti chi da instabilità e caos trae vantaggio, i veri "avversari" della Coalizione, che da quella zona grigia costituita dalla sovrapposizione fra le azioni cinetiche (cioè, "la guerra") e quelle puramente criminali (*war-crime overlap*) sanno trarre vantaggio.

- (1) *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Divided Responsibility: Lessons from U.S. security sector assistance efforts in Afghanistan*, giugno 2019; SIGIR "Learning from Iraq: a final report from the SIGIR", marzo 2013.
- (2) *Police-related activities intended to reinforce or temporarily replace the indigenous police to contribute to the restoration and/ or upholding of public order and security, rule of law and the protection of human rights*, (Nato AJP- 3.22).

Mi riferisco ai “signori della guerra” e “della droga”, *ex* combattenti mujaheddin prevalentemente tagichi e uzbeki, che hanno infiltrato e inquinato la società civile afghana, minandone la credibilità alle basi ed escludendo la maggioritaria componente *pashtun* dall'*élite* del potere⁽³⁾: essi sono stati i veri sabotatori del processo di pace.

Non sarebbe allora stato meglio caldeggiare un mandato dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu per schierare unità di Polizia di Stabilità idonee a fronteggiare quello stato di quasi anarchia totale, così da colmare il vuoto di sicurezza imperante? E invece la Risoluzione 1386 adottata il 20 dicembre 2001 per sostenere gli sforzi internazionali per sradicare il terrorismo si è basata sui due criteri diversi (il cosiddetto *light footprint* e il *lead-nations system*)⁽⁴⁾, e - mi sia consentito - un errore di fondo, cioè considerare la lotta contro il terrorismo come un problema quasi esclusivamente militare per contrastare l'insurrezione e non anche come un problema sociale e di polizia.

Ma, forma di delinquere organizzata e finalizzata a terrorizzare la popolazione e a destabilizzare l'ordine costituito, il terrorismo non deve essere affrontato anche sul piano socio-assistenziale, attraverso processi di deradicizzazione e reintegrazione nella società, e sul piano operativo, attraverso mirate investigazioni tese a smantellarne struttura, network, nonché fonti di approvvigionamento e finanziamento (ovvero il cosiddetto “Metodo Falcone”, cioè, *follow the money*)?⁽⁵⁾.

Solo in ultima analisi esso è un problema militare, quando la sua minaccia è così imminente che può essere neutralizzata solo con azioni cinetiche.

In un Paese instabile come l'Afghanistan, dove terrorismo, insurrezione e criminalità organizzata si confondevano e sovrapponevano, sovvertendone però all'unisono le fondamenta istituzionali, si è invece preferito “lasciar fare” a quell'apparato statale di cui era però nota l'inefficienza, imponendo strumenti tipici del *Security Sector Reform* (SSR) inadatti e ostici agli occhi della popolazione, piuttosto che pensare di sostenere questo sforzo tramite lo schieramento di una

(3) Vds. nota 1.

(4) Il primo prevedeva un limitato intervento internazionale e pieno riconoscimento della sovranità afgana, il secondo affidava la guida della ricostruzione del settore di sicurezza a cinque nazioni (Stati Uniti, Inghilterra, Italia, Giappone e Germania, che assunse la *leadership* per la ricostruzione del settore di polizia).

(5) Al di là della previsione normativa di cui all'art. 270-bis c.p., per terrorismo generalmente s'intende «l'uso di violenza illegittima, finalizzata a incutere terrore nei membri di una collettività organizzata e a destabilizzarne o restaurarne l'ordine, mediante azioni quali attentati, rapimenti, dirottamenti di aerei e simili», Enciclopedia Treccani. Di contro, l'Assemblea Generale dell'Onu (GA Res. 49/60-1994) recita «*criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public... purposes are in any circumstance unjustifiable...*».

forza militare con capacità di polizia “civile”, che potesse affiancarsi e sostituirsi a quella locale, vigilando e intervenendo su comportamenti corrotti e afflittivi dei cittadini, per colmarne le notevoli lacune (il cosiddetto *security gap*⁽⁶⁾).

Ma l’SSR è un processo a lungo termine, che postula sicurezza e stabilità per bilanciare imperativi di efficacia operativa e buona *governance*⁽⁷⁾ e che in Afghanistan, per quanto riguarda la riforma della polizia afghana⁽⁸⁾, è stato condotto in maniera confusa, talvolta improvvisata, di certo non strutturata⁽⁹⁾.

C’era quindi bisogno di un assetto interoperabile con lo strumento militare ma anche versatile e capace d’interfacciarsi con la società civile e di calibrare diversi livelli di forza per affrontare siffatte minacce, riducendo al massimo il rischio di arrecare “danni collaterali” alla popolazione locale, quest’ultimi al centro di ogni narrativa di proselitismo talebano. È la Polizia di Stabilità della Nato, che vede il proprio progenitore nelle *Multinational Specialized Unit* schierate con successo dall’Arma dei Carabinieri sia nei Balcani, sotto egida Nato, sia in Iraq⁽¹⁰⁾, modello ora adottato dalle maggiori organizzazioni internazionali, ancorché con nomi e prospettive differenti, ma con funzioni simili⁽¹¹⁾, che dell’attitudine a svolgere attività di polizia di prossimità a protezione della popolazione civile fa la propria cifra distintiva.

Ed è proprio nei Balcani che fallire di assicurare subito lo stato di diritto e garantire l’ordine e la sicurezza pubblica, ovvero cogliere la cosiddetta *critical golden hour*⁽¹²⁾, ha significato non dare una risposta tempestiva ed efficace alle

-
- (6) Individuato per la prima volta nell’analisi dell’intervento delle Nazioni Unite nei Balcani (Brahimi report, 13 novembre 2000), ma citato da molti, tra cui, il Segretario della Difesa USA D. Rumsfeld, il 28 marzo 2002 (vds. *Peace and Stability in Afghanistan: U.S. goals challenged by Security Gap*, V. HOLT, *The Stimson Center*, giugno 2002).
- (7) «Stiamo cercando di costruire un’istituzione mentre siamo in guerra e c’è una tensione intrinseca tra questi due obiettivi... [gli afghani] hanno bisogno di sicurezza ora, non tra dieci anni». Gen. K. EIKENBERRY (Ambasciatore USA in Afghanistan da aprile 2009 a luglio 2011) in *Eyewitness to War Vol. III: US Army Advisors in Afghanistan*, Combat Studies Institute Press 2009.
- (8) *Building Police capacity in Afghanistan. The challenges of a Multilateral approach*, by W. B. CALDWELL IV and N. K. FINNEY, Dicembre 2010.
- (9) Trentadue Paesi diversi (fra cui Iran, Russia, Cina e Pakistan) hanno avviato iniziative a favore della polizia afghana, spesso senza neanche informare i Comandi NATO incaricati a coordinarle. Su tutti, si veda il *SIGAR report*, (cfr. nota 1), chapter 6.
- (10) *Iraq, 2003-2009: Lessons Learned from the Chilcot Commission, Where Stability Policing Could Have Made a Difference - Ten Considerations for Planners and Commanders*, L. BRAMATI, Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS), 18 febbraio 2021.
- (11) *Formed Police Unit*, di matrice onusiana, ma mutate anche dall’Unione Africana, e *Integrated Police Unit* sviluppate in ambito Unione Europea.
- (12) *...the period following a traumatic injury during which there is the highest likelihood that prompt medical and surgical treatment will prevent death* [American College of Surgeons (2008)]. Anche *Criminalized Power Structures: the overlooked enemies of Peace*, edited by M. DZIEDZIC, ROWMAN & LITTLEFIELD, 2016.

necessità della popolazione né contribuire a legittimare il governo locale⁽¹³⁾.

Invero, la polizia afghana ha da sempre operato in un contesto caotico, caratterizzato da tre sistemi giudiziari (basati su legge islamica, sistema tribale jirga/shura e di diritto processuale penale, ma connotato da una tristemente nota *bribe and release culture*⁽¹⁴⁾).

Essa, nonostante le riforme tedesca e turca dei primi del Novecento, nonché durante la dominazione sovietica, mai si è dedicata alla protezione dei civili. Ciononostante, gli sforzi della Comunità Internazionale si sono incentrati sullo sviluppo di una forza di tipo “paramilitare” per supportare le *counter-insurgency operations* condotte dall'esercito afghano, piuttosto che assicurare ordine e sicurezza pubblica.

Come se non bastasse, l'*Afghan National Police*⁽¹⁵⁾, l'istituzione più corrotta del Paese⁽¹⁶⁾, era caratterizzata da endemiche problematiche di disciplina, trasparenza, nepotismo, diffuso consumo di droghe e inconsistenti relazioni di comando e controllo, nonché dal frequente ricorso alla tortura e alla firma di confessioni scritte per pervenire a condanne in sede giudiziale (capitolo a parte meriterebbero le profonde diseguaglianze di genere che la connotavano). Strategicamente essa era dispiegata attraverso un reticolo di *check point* collocati nei punti di passaggio obbligato delle principali arterie stradali del Paese (condizione ideale per estorcere in maniera indisturbata il “pedaggio” agli automobilisti in transito), trascurando le periferie e i villaggi più remoti, di fatto abbandonati a sé stessi.

Una forza di polizia, invece, per prima interagisce con la popolazione, cui assicura sicurezza, rispetto delle leggi e risposta ai bisogni primari, essendo la manifestazione più visibile di un governo. Se è inefficiente e percepita come predatoria dai cittadini, è la legittimazione del governo centrale a esserne minata. Cionondimeno, in Afghanistan la Comunità Internazionale non ha colto tale opportunità, rimanendo concentrata principalmente sulla sconfitta militare del nemico convenzionale, mentre i talebani hanno mitigato gli aspetti più oltranzisti, ispirandosi ai “successi” di Hamas e Hizb'allah, “avvicinandosi” alla cittadinanza.

(13) «...we thought that democracy was the highest priority and measured it by the number of elections we could organize. In hindsight, we should have put the establishment of rule of law first...», Sir Paddy Ashdown, Alto Rappresentante dell'Onu in Bosnia Herzegovina, inter alia R. PERITO, *Establishing the Rule of Law in Iraq*. US Institute of Peace, 2003

(14) Cfr. nota 1.

(15) Principali articolazioni erano: *Afghan Uniformed Police*, *Afghan Border Police*, *Afghan Local Police* e *Afghan National Civil Order Police*.

(16) *Cops or robbers? The struggle to reform the Afghan National Police*, *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, *Issues Paper Series*, luglio 2007.

Di contro, è proprio in uno scenario caratterizzato da estrema volatilità e attacchi asimmetrici⁽¹⁷⁾ che la Polizia di Stabilità svolge un ruolo cruciale e contribuisce a evitare il caos, riducendo l'uso della forza e quindi il rischio di danni collaterali, concentrandosi sui bisogni della popolazione, perseguendo ogni forma di reato commessa da insorti e/o terroristi.

In Afghanistan questo approccio avrebbe potuto contribuire al processo di legittimazione delle istituzioni e degli sforzi della Comunità Internazionale, promuovendo pace, stabilità e la primazia del diritto, e gettare le basi per il progressivo disimpegno da quel teatro operativo, piuttosto che per una precipitosa fuga. E questo chi scrive se l'è sentito dire dall'*élite* afghana a fine 2019 e non si stancherà mai di ripeterlo: bisogna prediligere il *rule of law* rispetto al *rule of guns*⁽¹⁸⁾.

Dichiarazione di non responsabilità: questa pubblicazione è edita dalla Nato Stability Policing Center of Excellence e il suo contenuto non riflette le politiche o le posizioni della Nato, né rappresenta la Nato in alcun modo, ma solo il Nato SP COE o gli autori a seconda delle circostanze.



(17) È l'*unrestricted warfare* preconizzato dai Col. Q. Liang e W. Xiangsui della *People's Liberation Army* cinese (*Guerra senza limiti. L'arte della guerra asimmetrica fra terrorismo e globalizzazione*, F. MINI, Leg Edizioni, 2001), nonché nella forse più nota "guerra totale" (*whole-of-government warfare*) oppure "teoria del caos", da alcuni attribuita al Gen. V. Gerasimov, Capo di Stato Maggiore della Difesa russo, ma la cui paternità appartiene all'ex ministro degli esteri russo Y. Primakov, E. RUMER in *The return of global Russia*, giugno 2019, *Carnegie endowment for international peace*.

(18) F. AYUB, S. KOUVO, R. WAREHAM, *IFP Security Cluster. SSR in Afghanistan*, aprile 2009.

Stability Policing

The great absence in the Afghan conundrum

Afghanistan, August 2021: is the collapse of the security forces Afghans' sole responsibility, due to their ancestral tribal divisions and deep-rooted institutional corruption, or is it also the International Community's responsibility?

However, this article is not meant to blame anyone. We are here to learn from the past and suggest possible solutions applicable in future, similar scenarios, to contribute to fostering long-term peace, stability, and development. Were only tribal divisions and deep-rooted institutional corruption responsible for the Afghan Security Forces' (ASF) collapse or are there others to be singled out as well?

Is it not true that, since 2001, little or no consideration was given to Robust Police assets' role? In a such unstable environment where the Police was "the most hated institution", how was it possible to delegate police tasks to ruthless tribal militias, armed and subsidized by the intervening Countries, rather than applying the Stability Policing model which, since 1998, the International Community has adopted to respond to the security needs of the population so effectively in the Balkans, in Iraq and in East Timor? After all, wars are like natural disasters: they wipe away everything, leaving behind nothing but blood, instability, and chaos. And who governs this chaos? Whilst the Military deals with the enemy, it is crucial to counter those who benefit from havoc, the adversaries of the Coalition, those who take advantage of the war-crime overlap in the so-called grey zone, spoiling the peace process.

Wouldn't it have been better to call for a mandate from the UN Security Council to deploy Stability Policing units to deal with this state of almost total anarchy, thus filling this security vacuum? Instead, Resolution 1386/2001 to support international efforts to eradicate terrorism was based on two different criteria (the so-called light footprint approach and the lead-nations system), and - if I may - on a miscalculation, i.e., considering the fight against terrorism as an almost exclusively counterinsurgency military problem rather than as a social and police-related one.

As a form of organized crime that terrifies the population and destabilizes the Rule of Law, terrorism should better be addressed through both deradicalization and reintegration into the society as well as by targeted investigations aimed at dismantling its structure, network, as well as sources of supply and financing (the so-called "Falcone Method": i.e., "follow the money"). Indeed, terrorism becomes a military problem only as a last resort when its threat is so imminent that it can only be neutralized by kinetic actions.

In an unstable country like Afghanistan, where terrorism, insurgency and organised crime were mingling and in unison subverting the foundations of the institutions, wouldn't it have been better to deploy a military force expressing also civil law enforcement capabilities? They could have complemented and/or replaced the local Police, monitoring and intervening on corrupt and afflictive behaviours, providing services to the populace, thus filling the "security gap", rather than leaving these tasks to the Afghan National Police (ANP), whose inefficiency was well known.

There was in fact the need for an asset which was interoperable with both the Military and the civil society, capable to calibrate different levels of force and seeking to reduce the risk of "collateral damage" to the local population as much as possible. That would have hampered the Taliban's narrative at its core. I am talking about an asset like the Multinational Specialized Unit, NATO Stability Policing's forefather; a model now adopted by the major international organizations, albeit with different names and perspectives, but with similar functions, whose distinctive feature is the ability to carry out community-oriented policing to protect the civilian population. Failing to immediately ensure the rule of law and guarantee public order and security, hence to seize the so-called critical golden hour, has meant failing to provide a timely and effective response to the needs of the population and to help legitimise local governments.

Indeed, the ANP operated in a chaotic context, characterised by three judicial systems (based on Islamic law, jirga/shura tribal system and penal procedural law, poisoned by an infamous bribe and release culture). Never were the ANP dedicated to the protection of civilians, despite the German and Turkish reforms in the early 1900s, as well as during Soviet domination.

Nevertheless, the efforts of the international community have focused on developing a "paramilitary" force to support counter-insurgency operations conducted by the Afghan Army, rather than ensuring public order and security. Furthermore, the ANP, the most corrupt institution in the country, was characterized by endemic problems of discipline, transparency, nepotism, widespread drug use and inconsistent command and control relationships, as well as frequent resort to torture and the signing of written confessions to obtain convictions in court (the deep gender inequalities that characterised the ANP would deserve a separate chapter).

Strategically, the ANP were tasked to man checkpoints located at the main crossing points of Afghanistan (what an opportunity to undisturbed prey upon travellers), neglecting the suburbs and remote villages, ultimately abandoned to themselves.

Being the first to interact with the population, ensuring their security and basic needs, the Police are the most visible expression of a government; however, if perceived as inefficient and predatory, they undermine the legitimacy of the central authorities. In the Afghan volatile and asymmetric scenario Stability Policing could have indeed played a crucial role in preventing chaos and focusing on the protection of civilians, thus contributing to legitimising the institutions and paving the way for a progressive transition, rather than a hurried retreat. Unfortunately, the International Community did not seize this opportunity in Afghanistan, seeking the military defeat of the insurgents rather than promoting the Rule of Law. The latter, instead, mitigated their extremism, “getting closer” to the citizens, brutally turning their strategy against ASF.

Maybe, the rule of law should have overridden the rule of guns. Shouldn't it?

Disclaimer: this paper is a product of the Nato Stability Policing Centre of Excellence and its content does not reflect Nato policies or positions, nor represent Nato in any way, but only the Nato SP COE or author(s) depending on the circumstances.



OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



Generale di Brigata
Salvatore Sgroi(*)

Lawfare

*La centralità geostrategica del Mediterraneo
sotto il profilo della territorializzazione
dell'Alto Mare*

L'obiettivo di questo articolo è tracciare un'immagine di ciò che il Mediterraneo rappresenta nell'attuale contesto internazionale in cui lo spazio marittimo è divenuto più interconnesso e desiderato da un numero crescente di attori.

Vedremo come questa situazione abbia alimentato sia vecchi conflitti irrisolti, come la disputa a Cipro e l'antagonismo di lunga data tra Turchia e Grecia, sia nuove crisi emergenti, come la corsa alle pretese legali in alto mare da parte degli Stati costieri, denotando forti profili di legalità volti a territorializzare quelle acque.

Infine, l'attenzione sarà focalizzata sul ruolo dell'Italia che dovrà assurgere al ruolo di attore internazionale che merita di ricoprire.

The purpose of this article is to trace an image of what the Mediterranean represents in the current International context in which the maritime space has become more interconnected and desired by a growing number of actors.

We will see how this situation has fueled both old unresolved conflicts, such as the dispute in Cyprus and the longstanding antagonism between Turkey and Greece and new emerging crises, such as the rush to the legal claims of the high seas by the coastal states, denoting strong profiles of lawfare aimed at territorializing those waters.

Finally, attention will be focused on the role of Italy which will have to rise to the role of international actor it deserves to play.

SOMMARIO:1. Premessa. - 2. Il Mediterraneo conteso nell'attuale contesto internazionale. - 3 La dimensione marittima nel mediterraneo: la corsa alle zone economiche esclusive e relativi aspetti di sicurezza. - 4. La centralità del mediterraneo per la crescita del sistema paese Italia - 5. Conclusioni.

(*) Vicecomandante Comando Interregionale Carabinieri "Culquaber" - Messina.

1. Premessa

In un mondo dilaniato dalla pandemia Covid, conflitti eterni e grandi scontri di potere, potrebbe sorprendere che la prossima crisi dell'Europa stia emergendo dalle controversie sul diritto marittimo proprio nello specchio acqueo “*Perla latina dalle lili ali lucentezze*”⁽¹⁾.

In meno di un paio di anni la mappa del Mediterraneo è stata rivoluzionata. Interessi politici, energetici, ma soprattutto geostrategici hanno portato i vari Paesi affacciati sul *Mare Nostrum* a rimodulare i propri confini marittimi. Nel Mediterraneo orientale, infatti, si è innescata una lotta tra i Paesi della regione per l'accesso ai giacimenti di gas scoperti di recente, ma che rappresenta solo la punta di un iceberg sommerso; un elemento prodromico che alimenta la più vecchia delle questioni che interessano il *Mare Nostrum*: la centralità geostrategica del Mediterraneo. Tali processi che spirano venti di crisi, si stanno fondendo con vecchi e nuovi conflitti, e hanno portato alla creazione di un nuovo fronte geopolitico nel Mediterraneo che potrebbe causare sostanziali preoccupazioni agli europei e all'Italia *in primis*. Al centro di queste tensioni c'è, senza dubbio alcuno, la disputa irrisolta a Cipro e l'antagonismo di lunga data tra Turchia e Grecia, attorno al quale si sta allineando, come conseguenza, un fronte più ampio di forze anti-turche. Ma non è tutto.

Queste controversie sono ora cresciute fino a comprendere l'Egitto, l'Algeria, le guerre civili e i conflitti in Libia e Siria e hanno attirato stati da paesi “lontani” che vogliono giocare un ruolo di rilievo nella prestigiosa disputa dell'area del Mediterraneo attraverso il concetto del “dominio dei mari”. Tale postura ha certamente esacerbato la corsa alle rivendicazioni legali dell'alto mare⁽²⁾ da parte degli stati rivieraschi, denotando veri e propri profili di *lanfare*⁽³⁾ sotto il cospetto della territorializzazione di quegli specchi acquei che in punta di diritto vengono definiti “internazionali”.

Con siffatta premessa, lo scopo del presente elaborato è quello di analizzare, attraverso una disamina dell'attuale contesto internazionale, il livello competitivo nell'area Mediterranea prendendo proprio in riferimento la situazione attuale e i possibili scenari futuri, le relazioni internazionali discendenti e consolidate nelle cosiddette “guerre per procura”, come nel caso della Libia e della Siria.

(1) A. CAMUS, *Il Mediterraneo*, canto I.

(2) Amm. F. CAFFIO, *Glossario del Mare*, 2001. L'espressione è sinonimo di «acque internazionali». Secondo la nozione consolidata (Ginevra, I, 1) per «alto mare» si intendono tutte quelle parti del mare che non appartengono al mare territoriale né alle acque interne. Per quanto ancora valida, questa nozione va vista alla luce del principio secondo cui le disposizioni relative al regime dell'alto mare non si applicano alle aree marine incluse nella Zona Economica Esclusiva.

(3) Tradotto dall'inglese *Lanfare* è un termine che può avere un doppio significato, ma in entrambi i casi si riferisce all'uso di sistemi e istituzioni legali per raggiungere un obiettivo.

Verranno enucleate le motivazioni e le proiezioni che portano a desumere come la situazione di pace abbia da tempo lasciato il passo a quella di competizione spinta, al limite della crisi, con un ricorso sempre più frequente alla *lawfare*, ovvero all'uso spregiudicato del diritto internazionale per raggiungere unilateralmente i propri obiettivi, minando, proprio attraverso la dimensione marittima, i concetti di sicurezza e stabilità dell'intera area.

Verrà, infine, focalizzata l'attenzione sul ruolo dell'Italia, da sempre al centro del crocevia del Mediterraneo, che può e che dovrà assurgere - con rinnovato slancio e attraverso scelte concrete dei decisori politici e supportate dal comparto Difesa - al ruolo di attore internazionale che merita di rivestire nella prospettiva regionale, europea e globale.

2. Il Mediterraneo conteso nell'attuale contesto internazionale

a. Distribuzione del Potere e la sua marittimizzazione

L'analisi della situazione attuale nel Mediterraneo necessita di un approfondimento sui criteri distintivi dell'attuale Sistema Internazionale nelle dimensioni del potere, ideologica-culturale e geopolitica. Per quanto attiene la distribuzione del potere, il contesto internazionale è caratterizzato dalla convivenza di pezzi residui di unipolarismo e di spinte verso il multipolarismo.

Le politiche di *retrenchment* attuate dalle ultime amministrazioni USA nell'area mediterranea, hanno portato l'ascesa di altre potenze regionali, quali la Russia e la Turchia, divenute più assertive ed inclini ad approfittare del vuoto egemonico progressivamente creato dai nuovi interessi americani verso l'estremo oriente.

Relativamente alla dimensione ideologica-culturale, la tendenza alla progressiva scomposizione su scala regionale esalta il peso delle diverse culture e religioni che coesistono nella regione mediterranea e competono per il controllo dello stesso spazio.

L'inefficacia del Nuovo Ordine Internazionale, sempre più decadente e profondamente lacerato nella sua architettura fondamentale, si rispecchia nell'incertezza e nel caos cui è sprofondata la regione probabilmente più rappresentativa di questo fallimento, quella del Medio Oriente e del bacino del Mediterraneo, in cui diverse tendenze contemporanee, come il progressivo vuoto "egemonico" lasciato dagli USA e la sempre più evidente impotenza della *multi-level governance* di influire nelle dinamiche della vita internazionale, sono amplificate in una regione che ridisegna i suoi confini geopolitici.

L'acuirsi della “marittimizzazione” della crisi è testimoniato dal fatto che sia l'Unione europea sia la Nato, rispettivamente nel 2014 e 2016, si sono dotate di una propria “strategia marittima”. L'argomento della Sicurezza Marittima, inoltre, in occasione della presidenza italiana del G7, nel 2017, è stato introdotto come oggetto da trattare in maniera permanente nel corso delle riunioni a livello Capi di Stato e di Governo anche per gli anni successivi.

In questa fase epocale il Mediterraneo oggi è uno dei principali teatri di scontro tra grandi e medie potenze: è un teatro nel quale si riverberano gli interessi strategici fondamentali di tutti i principali attori globali a partire chiaramente dagli Stati Uniti (sebbene in forte diminuzione) ma anche della Cina insediata oramai nel Mediterraneo orientale mediante l'acquisizione del porto greco del Pireo e la quale pensa, nel prossimo futuro, di proiettare un'influenza sempre maggiore nel *Mare Nostrum* considerato snodo fondamentale *choke point*⁽⁴⁾ dei traffici marittimi. (Figura 1).

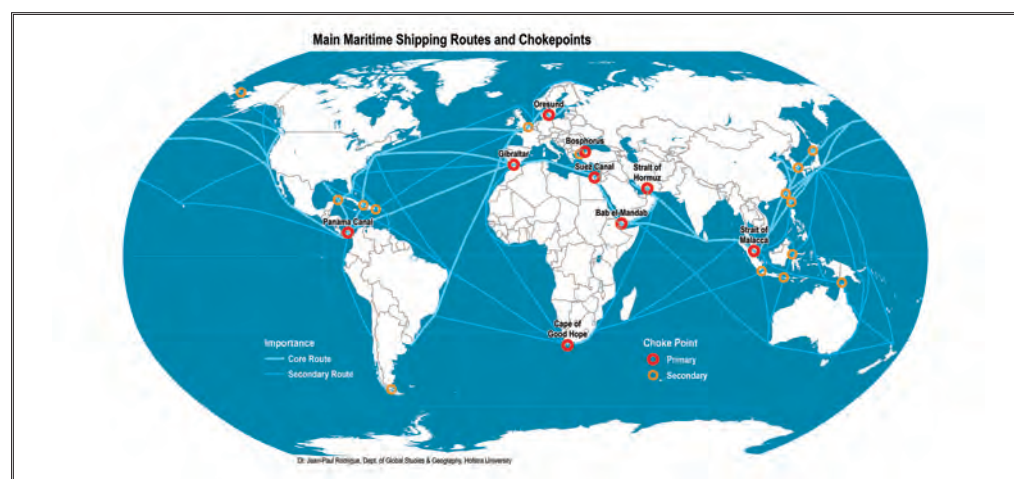


Fig. 1 - Rotte Marittime Mondiali e *Choke Point*

(Fonte: <https://porteconomicmanagement.org/pemp/contents/part1/interoceanic-passages/main-maritime-shipping-routes/>)

b. L'assertività della Turchia e della Russia

Tuttavia, a determinare le dinamiche principali dello scacchiere del Mediterraneo è una moltitudine di attori con un diverso livello di coinvolgimento e una ragnatela di relazioni-conflitti assai fluida.

(4) Dalla rilevanza del trasporto marittimo consegue anche quella dei *choke point*, cioè dei punti di obbligato passaggio. Essi hanno sempre costituito aspetti essenziali della geostrategia. In campo marittimo, sono soprattutto gli stretti naturali. Ai *choke point* naturali si aggiungono quelli artificiali, in particolare i canali *navigabili*. I due principali sono quelli di Suez e di Panama. Suez consente di evitare la lunga circumnavigazione del Capo di Buona speranza. Panama, quello dello stretto di Magellano.

Da un esame stratigrafico, a livello superficiale emerge la Turchia quale attore principale, il cui *competitor* di primo impatto è rappresentato dalla Repubblica di Cipro (in Unione europea dal 2004) quale coprotagonista di fatto e, al tempo stesso, posta in gioco della disputa. *Competitor* effettivo è invece la Grecia, direttamente interessata nonché principale sostenitore della causa cipriota, a sua volta sostenuta dalla Francia e in maniera più defilata da Israele ed Egitto. NATO e UE, con le dovute distinzioni interne, e Stati Uniti supportano anch'essi la parte ellenico-cipriota. Gli USA sono, però, rimasti più ai margini della disputa, concepita come contesa essenzialmente regionale, in quanto fortemente interessati a mantenere la Turchia nell'Alleanza Atlantica. Dal lato di Ankara si assiste a un supporto meno conclamato, ma incentrato principalmente sull'appoggio altalenante della Federazione Russa, del Qatar e per ultimo, del Governo libico di Accordo Nazionale (GNA) di Al-Sarraj, con il quale Erdogan ha recentemente siglato un importante accordo sui confini delle rispettive Zone Economiche Esclusive (da ora in poi ZEE), (*v. Par. 3*) e sul sostegno militare turco al governo libico. La crescente assertività turca nella regione e le molteplici iniziative che, di fatto, stanno allontanando dall'Europa il più occidentale degli Stati musulmani, sono tentativi finalizzati a incrementare il senso di identità nazionale.

Negli ultimi anni la Repubblica turca è stata lacerata da profonde divisioni interne che, come testimoniano anche il fallito tentativo di golpe del 2016 e la crisi economica tuttora in atto, hanno portato ad una svalutazione del trenta per cento della lira turca da inizio 2020 e certamente contribuiranno ad acuire tale clima. Alla fragilità interna va aggiunta, inoltre, l'instabilità nell'area regionale imputabile *in primis* alla guerra civile in corso in Siria e poi all'irrisolta questione curda. Tutti questi fattori potrebbero giustificare le scelte del governo turco, sia sul piano della politica interna sia di quello della politica estera, per fronteggiare una situazione percepita sempre più minacciosa per la propria sicurezza.

La Russia è un altro attore che sta aumentando esponenzialmente la propria proiezione nella regione Mediterranea, non solo in Siria e Libia ma anche in Egitto, in Algeria e in tutta quella zona che possiamo definire come "profondità mediterranea", cioè l'area del Mar Rosso quindi l'anticamera dell'Oceano Indiano. I fattori che concorrono a spiegare l'iniziativa assertiva Russa e il suo dinamismo nell'area Mediterranea, possono dipendere dalle valutazioni dello spazio politico internazionale in termini di "teatro e posta in gioco".

Dopo l'annessione della Crimea (unitamente al Mar Nero), la presenza in Siria sembra rientrare in una più ampia strategia di "dominio dei mari", coinvolgendo il Mar d'Azov, e finalmente il Mediterraneo e con esso l'Europa nonché il fondamentale *chock point* rappresentato dallo Stretto di Suez.

Per la Federazione, pertanto, aver consolidato il mantenimento della gestione della base siriana di Tartus rappresenta un importante caposaldo della propria strategia marittima, ma soprattutto le consente di affermare una presenza non transitoria e contingente nell'intera regione con affaccio diretto sul Mediterraneo che, secondo la dottrina dell'Ammiraglio Mahan, è dove si concentra la maggiore ricchezza in termini di controllo del potere. L'atteggiamento russo è anche da intendersi come risposta della sempre maggiore assertività della Turchia e alle sue ambizioni egemoni regionali. A livello analitico degli attori inoltre, la Russia ha l'interesse nazionale di aumentare il suo prestigio per contare sempre di più nello scacchiere regionale e soprattutto su quello internazionale. Per fare questo la Federazione impiega la politica estera a forte impulso marittimo per estendere la propria zona di influenza; rafforzando la sua proiezione e presenza nell'area, essa otterrà sia la prerogativa di essere interlocutore imprescindibile per tutti i paesi che vorranno intensificare rapporti con la Siria, Libia, Egitto e Algeria (tra cui l'Unione europea e l'Italia) sia un rafforzamento delle relazioni con i paesi del Golfo, con i quali condivide interessi economici petroliferi.

3 La dimensione marittima nel mediterraneo: la corsa alle zone economiche esclusive e relativi aspetti di sicurezza

a. Diritto del mare e territorialità del Mare Nostrum

L'agenda per la "crescita blu" del 2013 della Commissione Europea aveva stabilito come esplorare al meglio le attività economiche che dipendono dal mare che rappresentano un valore aggiunto lordo di circa mezzo trilione di euro all'anno. Gran parte di esso si trova nel Mar Mediterraneo. Tuttavia rimaneva in gran parte inutilizzato, non protetto, inesplorato e non sfruttato.

Le opportunità per cogliere i benefici dell'economia blu e delle attività correlate, come lo sviluppo dell'energia, sono sovente indebolite dal quadro normativo spesso non chiaro. Abbiamo visto nel paragrafo precedente che anche la situazione nella regione mediterranea rende difficile per gli Stati costieri far rispettare o regolamentare le attività in modo completo poiché la territorializzazione è indissolubilmente legata alla sicurezza, stabilità e libero accesso ai *global commons*: alto mare, aerospazio sovrastante, aree non soggette a sovranità territoriale e spazio extra-atmosferico, ambiente cibernetico, ecc.

Come già accennato, le mappe del Mediterraneo sembrano destinate ad una rivoluzione che ha subito una forte accelerazione nel giro di pochi mesi spinte da interessi politici, energetici, ma anche geostrategici.

I mutamenti hanno seguito ritmi improvvisi e veloci spinti da politiche “espansionistiche” che hanno portato i vari Paesi affacciati sul *Mare Nostrum* a rimodulare i propri confini marittimi ove però, stati come l’Italia, hanno tardato ad interpretare i segnali che derivavano da tali spinte unilaterali.

Il Mediterraneo era un mare, fino a pochi anni fa, dove solo pochi governi avevano regolato le proprie ZEE cioè quello spazio del mare adiacente alle acque territoriali di uno Stato costiero in cui lo stesso può esercitare - fino ad un massimo di duecento miglia nautiche - diritti sovrani sia per quanto riguarda lo sfruttamento e la gestione delle risorse naturali, sia per quanto concerne l’esercizio della giurisdizione in materia di installazione e uso di strutture artificiali o fisse, pesca, ricerca scientifica, protezione e conservazione dell’ambiente marino. Le ZEE sono istituti giuridici in seno al diritto del mare previsti e normati dalla convenzione internazionale UNCLOS di Montego Bay del 1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea* - conosciuta anche come Convenzione sul Diritto del Mare). A similitudine di quanto previsto per la Zona Contigua⁽⁵⁾ - che, ove esistente, è compresa al suo interno la ZEE, per poter divenire effettiva, deve essere formalmente proclamata nei confronti della Comunità Internazionale (a differenza della Piattaforma Continentale⁽⁶⁾ che, costituendo “il naturale prolungamento sommerso della terraferma”, appartiene *ab initio* ad uno Stato e non deve essere né proclamata né occupata).

Autorevoli esperti del settore sostengono che “Al di fuori delle prerogative esplicitamente previste e regolate dalla UNCLOS, lo Stato costiero non ha invece il diritto di sottoporre a vincoli, all’interno della propria ZEE, né il traffico marittimo internazionale, né il sorvolo, né «altri usi legittimi del mare come quelli correlati con le operazioni delle navi o la posa di cavi e condotte sottomarine» (UNCLOS 58.1)”⁽⁷⁾.

Sebbene gli articoli in Convenzione non contengano norme che legittimano l’adozione di misure volte a limitare l’uso delle acque della ZEE da parte di unità militari di Stati terzi, da più parti è stato avanzato il dubbio che gli Stati costieri, estendendo in modo penetrante la propria giurisdizione sulla ZEE

(5) Amm. F. CAFFIO, *Glossario del Mare*. È la zona adiacente alle acque territoriali, in cui uno stato può esercitare i controlli necessari a prevenire e reprimere le violazioni alle leggi di polizia doganale, fiscale, sanitaria o d’immigrazione vigenti sul suo territorio o nelle sue acque territoriali (v. Ginevra, I, 24, 1; v. UNCLOS 33.1). L’estensione massima della zona contigua è attualmente di 12nm dal limite esterno delle acque territoriali (24nm dalle linee di base) (UNCLOS 33.2).

(6) *Ibidem*. Il termine indica il fondo e il sottofondo delle zone marine costiere che si estendono, al di fuori delle acque territoriali, sino all’isobata dei duecento metri o, al di là di questo limite, sino al punto in cui, in relazione allo sviluppo della tecnologia estrattiva, è possibile lo sfruttamento di zone situate a profondità maggiori (Ginevra, IV, 1).

(7) Amm. F. CAFFIO, *Glossario di Diritto del Mare*, Italia, II ed., 2001.

(fenomeno della *creeping jurisdiction*⁽⁸⁾), finiscano per dare carattere territorialistico ai propri poteri assimilando di fatto la ZEE alle acque territoriali. Questa è un'importante questione che aveva sollevato, sin dagli anni successivi dell'entrata in vigore dell'UNCLOS, pareri contrastanti e forti dibattiti in ambito internazionale proprio per l'enorme portata che potrebbe rivestire l'interpretazione estensiva della norma in quegli specchi acquei ristretti come nel caso del Mediterraneo. Tali preoccupazioni sono tutt'oggi lecite poiché, sebbene nessuna disposizione proibisce le manovre militari nelle ZEE straniere o le sottopone a preventiva autorizzazione dello stato costiero, paesi come l'Iran o il Pakistan avevano avanzato pretesa contraria sulla questione in passato. In merito a tale problematica, la posizione dell'Italia di contrarietà a tale illegittimo regime di limitazioni al transito delle Forze navali operanti nelle ZEE è stata espressa il 13 gennaio 1995, in occasione del deposito dell'atto di ratifica della Convenzione del Diritto del Mare del 1982.

b. Status quo delle controversie: lawfare e nuovi confini marittimi

Dalla disamina summenzionata appare evidente come la questione della rivendicazione legale “dell'alto mare” da parte degli stati rivieraschi mediterranei, stia denotando veri e propri profili di *lawfare* sotto la spinta della territorializzazione di specchi acquei internazionali, soprattutto per le conseguenze derivanti dai contesti geostrategici in divenire e della posta in gioco. Per avere una visione d'insieme della portata delle questioni *de quo* si rimanda alla *Figura 2*, enucleando di seguito gli aspetti salienti:

➤ *Il memorandum Turchia-Libia*. Nel 2019 il governo di Tripoli, guidato da Fayez Al Sarraj sempre più assediato dalle truppe del generale Khalifa Haftar, ha trovato sostegno nella Turchia del presidente Erdogan. Il 27 novembre dello stesso anno, Ankara e Tripoli firmavano un *memorandum d'intesa* in grado di abbracciare più ambiti della nuova cooperazione tra i due Paesi con aiuti finanziari e militari, compreso l'invio di uomini, a favore delle milizie vicine ad Al Sarraj. Ciò che però si è rivelato maggiormente significativo in suddetta intesa a livello internazionale è la parte riguardante i nuovi confini marittimi: le ZEE di Libia e Turchia diventavano confinanti, permettendo ad Ankara di estendere la zona di propria competenza nel Mediterraneo orientale. Creando un vero e proprio corridoio turco-libico, Erdogan ha conseguito un doppio obiettivo: arrivare fino in prossimità del Magreb e creare un solco tra le zone Elleniche e Ciproite;

(8) *Ibidem*. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 definisce la ZEE degli stati sovrani costieri come una estensione di una zona di risorse; ma sempre più stati costieri stanno cercando di imporre limitazioni alle attività che hanno poca o nessuna connessione con risorse viventi o non viventi - un fenomeno chiamato *Creeping Jurisdiction*.

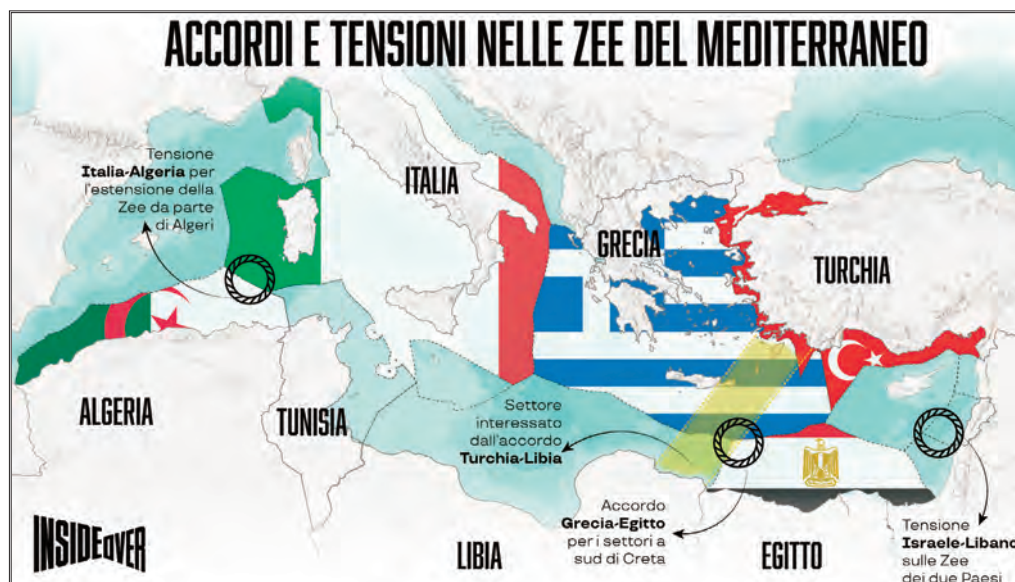


Fig. 2 - ZEE nel Mediterraneo 2021

(Fonte: <https://it.insidecover.com/politica/la-battaglia-delle-zee-nel-mediterraneo.html>)

➤ *L'accordo tra Grecia ed Egitto.* Dopo il *memorandum* stretto tra Erdogan e Al Sarraj, Atene non ha tardato ad attuare le sue contromosse. Sebbene la vicenda Greco-Turca vada avanti da anni e che riguarda principalmente le riserve di gas scoperte a largo di Cipro, nei primi mesi del 2020 Atene ha avviato contrattazioni diplomatiche sia con l'Egitto che con l'Italia per fissare definitivamente i confini della ZEE greca. La vicenda con il nostro Paese ha riguardato la ripresa di un vecchio accordo del 1977 che è stato rinnovato nel giugno 2020. Con il Cairo, invece, la fissazione dei nuovi confini marittimi è stata una mera risposta al braccio di ferro con la Turchia. La Grecia, infatti, concordando con il governo egiziano l'estensione della sua ZEE di altre dodici miglia a sud dell'isola di Creta, è andata a cancellare il *corridoio turco-libico*, riconnettendo - *de facto* - le ZEE cipriote ed egiziane, alimentando ulteriori tensioni con Ankara;

➤ *Le questioni Italiane: Croazia, Libia, Algeria.* Sempre sotto la spinta assertiva della Turchia, anche l'Italia ha dovuto rinnovare una forte attenzione alle questioni della territorializzazione dei mari, soprattutto in risposta ad un attivismo spregiudicato dei propri dirimpettai. Dopo il summenzionato rinnovo di accordo tra Italia e Grecia, è apparsa evidente la necessità di rendere effettivi i confini marittimi anche nell'Adriatico avviando delicate trattative con la Croazia. A luglio 2020, del resto, a conferma dell'importanza assunta dalla demarcazione delle ZEE, le autorità di Zagabria avevano sequestrato il peschereccio italiano "Furore" con l'accusa di aver oltrepassato i confini marittimi dello Stato balcanico.

A Trieste lo scorso 18 dicembre è stato compiuto un primo importante passo avanti, con l'accordo siglato tra Italia, Croazia e Slovenia: l'*iter* dovrebbe proseguire per arrivare alle rispettive definitive ratifiche.

Guardando al Mediterraneo centrale, però, l'Italia ha gravose spine nel fianco: il sequestro durato più di tre mesi dei pescatori italiani a Bengasi ha ancora una volta evidenziato l'importanza di chiarire i confini marittimi con la Libia, le cui sue pretese connesse al Golfo di Sirte risalgono ai tempi di Gheddafi. Ma la questione più delicata e relativamente recente riguarda l'Algeria, che nel 2018 ha unilateralmente proclamato la propria ZEE, estesa fino ai confini marini delle coste sarde.

Dopo siffatta manovra l'Algeria ha ultimato l'accordo d'acquisto con la Russia di sei unità sottomarine della classe "Kilo" con capacità di *deep-strike*⁽⁹⁾ e stretto accordi con Erdogan in materia di mutua assistenza in ambito economico e militare. Dopo una isteresi iniziale, i tardivi reclami mossi in seno all'ONU da parte di Roma (data la crescente preoccupazione del caso) sembrano aver sortito una sorta di apertura da parte Algerina: negli ultimi mesi sembra emersa la volontà tra Italia e Algeria di lavorare sotto il profilo diplomatico per risolvere la vicenda.

4. La centralità del mediterraneo per la crescita del sistema paese Italia

a. Il ruolo primario dell'Italia nel Mediterraneo allargato

Commentatori ed esperti del settore hanno sempre parlato e professato circa la proiezione del ruolo primario dell'Italia nel Mediterraneo. Capire perché il *Mare Nostrum* effettivamente è un'area strategica per il nostro paese sembra un esercizio semplicistico dalle dimensioni quasi infantili: basta guardare la storia e il gioco è fatto. Ma di certo tutto ciò non basta. Innanzi tutto, dal punto di vista politico-economico, il Mediterraneo nel corso degli ultimi anni ha acquisito una rilevanza sempre più importante a livello internazionale, nello scenario globale, quale risultato del grande fenomeno della globalizzazione.

In termini numerici tale fenomeno ha portato ad uno scambio del novanta per cento dei flussi internazionali del commercio internazionale via mare, di cui il mediterraneo (da solo) ne assorbe il trenta per cento: rendere competitivi i porti italiani per ospitare una fetta di tonnellaggio dei mercantili in transito,

(9) Attacco in profondità (*deep strike*) con missili da crociera che impiegano le soluzioni più avanzate per penetrare e aprire breccie nei più efficienti sistemi A2AD (*Anti Access Area Denial*).

deve essere un'imprescindibile punto nelle agende politico-economico dei progetti di investimento nazionale.

Ciò consentirebbe alla portualità italiana di diventare un forte *competitor* nella distribuzione del traffico marittimo europeo, creando degli *Hub* in grado di favorire il cabotaggio marittimo e lo *short-sea-shipping*⁽¹⁰⁾. Il *cluster* marittimo italiano garantisce occupazione a circa novecentomila lavoratori e ad altri cinque milioni nell'indotto, con un'incidenza del 2,6% sul pil e quasi duecentomila imprese coinvolte, cui vanno aggiunti i benefici economici nei settori che trasformano i prodotti importati, ovvero l'industria del *Made in Italy* nel campo manifatturiero. Settore energetico, comparto pesca e turismo non possono che completare un quadro economico di forte rilievo per la nostra nazione.

In secondo luogo, dal punto di vista geopolitico, l'Italia è direttamente coinvolta nelle dinamiche del *Mare Nostrum* e nonostante il recente deteriorarsi della politica interna turca, soprattutto in termini di diritti civili e politici, la posizione dei governi italiani è sempre stata volutamente cauta.

Nello specifico le relazioni con la Grecia derivano da una "inevitabile amicizia", cementata a partire dal dopoguerra e fondata su vicinanza geografica e culturale oltre che sulla comune appartenenza ai principali Organismi e fori internazionali. A tutto ciò si aggiunge l'accordo sui rispettivi confini marittimi che costituisce un punto importante per due motivi strategici: sottrarsi dalla dipendenza energetica russa (grazie ad un gasdotto nella nuova ZEE) e rispondere al controverso protocollo di intesa di delimitazione marittima turco-libico.

Sebbene l'Italia abbia condannato l'illegittimità di tale accordo, di contro non ha ancora firmato l'intesa per la costruzione del gasdotto EastMed, non assumendo in tal modo un atteggiamento apertamente ostile nei confronti della Turchia.

L'interesse per lo sviluppo dei giacimenti presenti nel Mediterraneo orientale è evidente nell'azione diplomatica della nostra politica estera. Nel caso in cui il gasdotto EastMed fosse costruito, l'Italia ospiterebbe un estremo del segmento che ha la sua origine proprio nel Mediterraneo orientale e il coinvolgimento di ENI sarebbe diretto in virtù del grande interesse nell'area in questione.

Il disegno appena descritto incontra ostacoli realizzativi di fronte alla politica estera turca "aggressiva" che tenta di ergersi a potenza *leader* nella regione.

(10) Sistema commerciale marittimo basato sulla distribuzione merci dal porto principale (Hub) a quelli minori mediante l'utilizzo di unità navali dalle dimensioni proporzionali in termini di tonnellaggio.

b. Politica estera italiana e prospettive di crescita

In merito alle caratteristiche dell'approccio italiano in materia di Politica Estera verso il "Mediterraneo", dall'epoca della prima Repubblica il dibattito italiano di politica estera e di difesa è stato caratterizzato dalla necessità di individuare una scala gerarchica tra le direttrici geopolitiche dell'azione internazionale, convenzionalmente enucleate con l'immagine dei "tre cerchi concentrici"⁽¹¹⁾: Atlantico, Europeo e Mediterraneo. La gerarchia tra i tre pilastri, dal secondo dopoguerra, è stata influenzata dall'impossibilità di attuare una politica neutralista: forte atlantismo, europeismo spesso asservito a quest'ultimo e un mediterraneo col ruolo marginale di cornice.

Il mutato contesto internazionale degli ultimi decenni pone una necessaria revisione della strategia italiana nell'interesse della salvaguardia degli interessi nazionali in gioco: in siffatta premessa l'Italia deve considerare il Mediterraneo come una delle priorità della propria politica estera e di difesa. Per enucleare le caratteristiche dell'approccio italiano verso l'area mediterranea e come dovrebbe evolvere tale approccio nel contesto attuale, bisogna iniziare dall'analisi di quest'ultimo, cercando di definire gli interessi nazionali in gioco e la conseguente strategia.

Come menzionato nel secondo paragrafo, l'attuale contesto internazionale risulta caratterizzato dal *retrenchment* degli USA a favore di un *pivot to Asia* e la globalizzazione ha progressivamente ceduto terreno alla regionalizzazione, relativizzando ambizioni di nuove potenze regionali, frammentando e divaricando i rispettivi interessi di sicurezza. Emerge, pertanto, una nuova dialettica tra vincoli ed ambizioni che vede l'Italia nella condizione di poter definire la propria politica estera e di difesa, liberando l'europeismo dai connotati di sottoprodotto dell'atlantismo.

In secondo luogo, le minacce odierne per l'Italia, seppur presentando gradi diversi di rischio, si contraddistinguono tutte per un'intrinseca indeterminatezza e complessità, incrementando una percezione di insicurezza trasversale a tutti i campi, dall'economia al sociale, all'ambiente. Tali indeterminatezza e complessità impongono una risposta realistica, regionale e multilaterale. Le passate iniziative italiane nell'area mediterranea allargata, si erano contraddistinte, già dagli anni Novanta, a stabilizzazione Balcani, Nord Africa e Corno d'Africa: nell'ultimo decennio si è aggiunto maggiore impegno in Mediterraneo Orientale e Sahel.

Pertanto, oggi gli interessi nazionali dell'Italia nella regione del Mediterraneo allargato sono così riassumibili:

(11) Prof. A. MARRONE in *Lezioni 23° - Corso ISMMI*, 2021.

> ripristino di una stabilità regionale che promuova lo sviluppo socio-economico nella regione a beneficio della sicurezza e dell'economia dell'Italia;

- > stabilizzazione della Libia;
- > protezione delle rotte marittime commerciali;
- > garanzia degli approvvigionamenti energetici dal Mediterraneo;
- > gestione e riduzione dei flussi migratori verso le coste italiane.

L'Italia ha posto e dovrà porre con costanza le problematiche del Mediterraneo allargato nelle agende di NATO ed UE nell'ottica di una rinnovata sinergia a forte propulsione europea, in simbiosi al rilanciato EUGS_2016⁽¹²⁾ (a cui seguirà rinnovata linfa dalle future linee guida discendenti dallo *EU Strategic Compass 2022*⁽¹³⁾), attraverso una strategia declinata in cinque caratteristiche principali⁽¹⁴⁾:

- > la ricerca di soluzioni politico-diplomatiche il più possibile consensuali e condivise con attori locali e regionali;
- > un impegno robusto, articolato e di lungo termine da parte delle Forze Armate con particolare attenzione al settore marittimo e alla sua capacità di proiezione;
- > un approccio integrato che metta in relazione le diverse sfide e collochi le attività italiane nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile per la regione;
- > pretesa del pieno rispetto del diritto internazionale sia sotto il profilo *lawfare* sia ad uso della Forza Armata;
- > la costante ricerca di un *format* multilaterale per l'azione propria, sia a livello politico-diplomatico sia militare.

In questo processo l'Italia, grazie a un vantaggio competitivo di gestione, potrebbe esercitare il suo valore aggiunto per gli altri Paesi europei al cospetto degli stati rivieraschi mediterranei, assumendo una postura dal piglio decisionista al fine di conciliare le due fedeltà, quella europea e mediterranea (non più solo atlantica ed europea), consacrandosi quale paese europeo a proiezione mediterranea e assurgendo, degnamente e realisticamente, a ruolo di media potenza regionale.

(12) *Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, approvata nel 2016 dall'allora Alto Rappresentante Federica Mogherini.

(13) *EU Strategic Compass 2022*: La "bussola strategica" pianificata dall'UE definirà la sua sicurezza e difesa. Sebbene non sia una panacea, potrebbe dare di più alla difesa europea coerenza e dovrebbe contribuire a promuovere una visione strategica comune tra stati membri.

(14) Prof. A. MARRONE, in *Lezioni 23° - Corso ISMMI*, cit.

4. Conclusioni

Il presente lavoro ha voluto tracciare un'immagine di quello che oggi il Mediterraneo rappresenta nell'attuale Contesto Internazionale ove lo spazio marittimo è divenuto più interconnesso e ambito da un crescente numero di attori, le cui sfrenate assertività alimentano sia vecchi conflitti irrisolti nonché nuove crisi emergenti. La trasversalità pervasiva di un ricorso sempre più frequente alla *lanfare*, ovvero all'uso spregiudicato del diritto internazionale per raggiungere unilateralmente i propri obiettivi, sta esacerbando, proprio attraverso la dimensione marittima, l'instabilità dell'intera area mediterranea e la sicurezza sia per la comunità internazionale ma soprattutto per la nostra Nazione.

Proprio l'Italia, sulla scia delle moderne esigenze di sicurezza e difesa degli interessi nazionali, ha la necessità di continuare a investire sia in una politica estera mirata allo sviluppo economico dei settori di riferimento del *cluster* marittimo, ma soprattutto in uno strumento marittimo altamente abilitante, in grado di conferire versatilità operativa e flessibilità strategica alla Difesa nazionale. Tali sforzi potranno supportare ad ampio spettro l'impegno del Paese in uno scenario internazionale sempre più dinamico e complesso, ricco di importanti sfide connesse alla libertà di navigazione, interessi economico-energetici, salubrità dell'ambiente marino, ecc.

Si ritiene infine, in piena convinzione e in ossequio a quanto enfatizzato dal Sig. Capo di Sato Maggiore della Difesa nel suo "*Concetto Strategico della Difesa*", che l'applicazione di un concetto di *approccio multidimensionale sistemico* alla dimensione marittima nazionale possa riuscire a rilanciare i nostri *player* marittimi istituzionali e non, integrati dal mondo della ricerca, dell'industria, università e del terzo settore. Appare delineata, dunque, quale sia la giusta rotta da seguire per attraversare in sicurezza l'ormai turbolento Secolo-Blu nel più ampio rispetto dei principi fondamentali internazionali e al fine di soddisfare le sempre più crescenti esigenze Europee e soprattutto della nostra Nazione nell'ambito globale.



Bibliografia

- > Amm. Fabio CAFFIO, *Glossario di Diritto del Mare*, Italia, II ed., 2001;
- > Limes, Rivista italiana di geopolitica, *L'Italia è il mare*, Italia, e-book 10/2020;
- > Stato Maggiore Difesa, *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa: Efficienza sistemica e Rilevanza complessiva*, Italia, 2019;
- > A. S. Giuseppe CAVO DRAGONE, *Linee guida del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare*, Italia, 2021;
- > MAECI, *Strategia italiana nel Mediterraneo*, Italia, 2017;
- > A. MARRONE, *La Politica di Sicurezza nel vicinato meridionale*, Italia, 2020;
- > A. G. DIBENEDETTO, Ce.S.I.: *“Il ruolo del mare nell'economia nazionale e la tutela degli interessi marittimi del Paese”*, Italia, 2018.

Sitografia

- > LIMES: <https://www.limesonline.com/perche-e-importante-occuparci-del-mare-italiano/120911>;
- > ISPI: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/nuovo-protagonismo-della-turchia-nello-scacchiere-regionale>;
- > Geopolitica.info: <https://www.geopolitica.info/eu-global-strategy-introduzione-alla-narrativa-strategica-europea/>;
- > Difesa_online: <https://www.difesaonline.it/evidenza/punti-di-vista/il-ruolo-dellitalia-nel-mediterraneo>;
- > Consiglio Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/topics/security-defence/>;
- > LIMES: <https://www.limesonline.com/cartaceo/la-marina-militare-per-una-strategia-nazionale>;
- > EU COUNCIL: https://ecfr.eu/special/eastern_med;
- > <https://www.startmag.it/mondo/zee-turco-libica-cosa-fara-litalia-su-gas-e-non-solo/>;
- > <https://www.elzeviro.eu/affari-di-palazzo/esteri/un-ruolo-litalia-nel-mediterraneo-possibile.html>;
- > Consiglio Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/it/topics/security-defence/>;
- > <https://www.startmag.it/mondo/zee-turco-libica-cosa-fara-litalia-su-gas-e-non-solo/>;
- > <https://www.elzeviro.eu/affari-di-palazzo/esteri/un-ruolo-litalia-nel-mediterraneo-possibile.html>.

Glossario

- *Alto mare*: tutte quelle parti del mare che non appartengono al mare territoriale né alle acque interne;
- *Capacità Deep Strike*: attacco in profondità con missili da crociera che impiegano le soluzioni più avanzate per penetrare e aprire breccie nei più efficienti sistemi A2AD (*Anti Access Area Denial*);
- *Choke Point*: punti di obbligato passaggio. Essi hanno sempre costituito aspetti essenziali della geostrategia. In campo marittimo, sono soprattutto gli stretti naturali. Ai *choke point* naturali si aggiungono quelli artificiali, in particolare i canali navigabili. I due principali sono quelli di Suez e di Panama;
- *Creeping Jurisdiction*: la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 definisce la Zona Economica Esclusiva (ZEE) degli stati sovrani costieri come una estensione di una zona di risorse; ma sempre più stati costieri stanno cercando di imporre limitazioni alle attività che hanno poca o nessuna connessione con risorse viventi o non viventi - un fenomeno chiamato *Creeping Jurisdiction*;
- *EUGS_2016: Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, approvata nel 2016 dall'allora Alto Rappresentante Federica Mogherini;
- *EU Strategic Compass 2022*: La "bussola strategica" pianificata dall'UE che ne definirà la politica di sicurezza e difesa: dovrebbe contribuire a promuovere una visione strategica comune tra stati membri;
- *Lawfare*: termine che può avere un doppio significato, ma in entrambi i casi si riferisce all'uso di sistemi e istituzioni legali per raggiungere un obiettivo;
- *Global Commons*: alto mare, aerospazio sovrastante, aree non soggette a sovranità territoriale e spazio extra-atmosferico, ambiente cibernetico, ecc.
- *Piattaforma Continentale*: Il termine indica il fondo e il sottofondo delle zone marine costiere che si estendono, al di fuori delle acque territoriali, sino all'isobata dei duecento metri o, al di là di questo limite, sino al punto in cui, in relazione allo sviluppo della tecnologia estrattiva, è possibile lo sfruttamento di zone situate a profondità maggiori;
- *Pivot to Asia*: la dottrina strategica dell'amministrazione Obama, denominata *Pivot to Asia* consiste in un progressivo ma costante ribilanciamento degli interessi e della presenza statunitensi dal Medio Oriente verso l'Asia;
- *Politiche di retrenchment*: progressivo ritiro della presenza di truppe e controllo del territorio motivato da scelte politiche e geostrategiche;
- *Short Sea Shipping*: Sistema commerciale marittimo basato sulla distribuzione merci dal porto principale (Hub) a quelli minori mediante l'utilizzo di unità navali dalle dimensioni proporzionali in termini di tonnellaggio;
- *UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea*, conosciuta anche come Convenzione sul Diritto del Mare di Montego Bay del 1982;

- *Zona Contigua*: è la zona adiacente alle acque territoriali, in cui uno Stato può esercitare i controlli necessari a prevenire e reprimere le violazioni alle leggi di polizia doganale, fiscale, sanitaria o d'immigrazione vigenti sul suo territorio o nelle sue acque territoriali. Trova fondamento normativo nella Convenzione di Ginevra e Montego Bay;
- *Zone Economiche Esclusive (ZEE)*: spazio del mare adiacente alle acque territoriali di uno Stato costiero in cui lo stesso può esercitare - fino ad un massimo di duecento miglia nautiche - diritti sovrani sia per quanto riguarda lo sfruttamento e la gestione delle risorse naturali, sia per quanto concerne l'esercizio della giurisdizione in materia di installazione e uso di strutture artificiali o fisse, pesca, ricerca scientifica, protezione e conservazione dell'ambiente marino.





Dottore
Antonio Sabino^(*)

Sviluppi giurisprudenziali in tema di configurabilità del reato di truffa per lo svolgimento di attività lavorativa extraistituzionale non autorizzata

Nota a: Cassazione, Sentenza n. 13643 del 23 novembre 2021, deposito 8 aprile 2022

Alquanto diffuso nell'ambito del pubblico impiego, compreso il mondo militare, lo svolgimento di attività lavorative extraistituzionali è uno dei fenomeni che attirano le maggiori critiche da parte di coloro che, non sempre senza ragioni, tacciano le istituzioni di scarsa efficienza e di inefficaci controlli sul lavoro dei propri dipendenti.

Riguardo allo specifico ambito di nostro interesse, possiamo osservare che il carattere pur assorbente del servizio alle armi, nell'attuale contesto costituzionale teso ad assicurare la piena realizzazione della persona umana, non può non coniugarsi con la salvaguardia di un ragionevole equilibrio rispetto al diritto di ciascun cittadino a vedersi assicurata la possibilità di coltivare anche i propri interessi personali e i rapporti sociali e familiari.

Ciò comporta evidentemente, salvo le numerose eccezioni legate allo svolgimento di incarichi che richiedono a vario titolo elevati *standard* operativi, che ai militari, come per tutti i lavoratori, è richiesto di svolgere la propria attività di servizio in un definito ambito temporale, così da assicurare una congrua quantità di tempo libero che, però, non di rado viene utilizzato per fare un secondo lavoro, per lo più in violazione delle regole in materia fiscale e previdenziale, quindi "in nero", secondo la definizione corrente, oppure per ricoprire ruoli che risultano non compatibili con l'espletamento delle delicate funzioni pubbliche attribuite ai cittadini in armi.

(*) Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.

Ciò ha reso necessaria la previsione di disposizioni *ad hoc*, volte a porre limiti definiti per il legittimo svolgimento di attività lavorative ulteriori negli orari liberi dal servizio.

Non è questa la sede per una disamina completa della normativa.

Riguardo al pubblico impiego in genere, ci limiteremo a richiamare il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che all'art. 53, dopo aver confermato la disciplina delle incompatibilità dettata anche da altri testi normativi e fatte salve le categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali, individua nella retribuzione il criterio fondamentale per distinguere tra le attività che possono essere svolte liberamente e quelle che necessitano di autorizzazione, non trascurando di elencare quelle che, per la loro particolarità, pur prevedendo un compenso, non sono soggette a limiti (ad es.: la collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili o la partecipazione a convegni e seminari, ecc.).

Uno degli aspetti di maggior rilievo, per quanto di nostro interesse e per quanto di seguito sarà esposto, riguarda la previsione dell'obbligo del versamento all'amministrazione dei compensi ricevuti per le prestazioni lavorative svolte senza la prescritta autorizzazione.

Le regole testé evocate, come detto applicabili in genere al pubblico impiego, sono in buona parte confluite nel D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento Militare), che agli artt. 894 e ss. detta disposizioni specifiche per il personale militare, prevedendo all'art. 898 dei peculiari meccanismi procedurali che possono portare fino alla decadenza dall'impiego del soggetto che non ottemperi alle prescrizioni.

In particolare, in caso di svolgimento di incarichi incompatibili con lo *status* militare e fermo restando l'obbligo di versamento all'amministrazione dei compensi percepiti ai sensi del comma 7 dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 (ritenuto pacificamente applicabile), l'Autorità militare procede a diffidare l'interessato che è tenuto a far cessare l'incompatibilità (quindi a interrompere lo svolgimento dell'attività extraistituzionale) entro quindici giorni, pena la decadenza dall'impiego⁽¹⁾.

In caso di incarichi astrattamente autorizzabili, ma per i quali l'autorizzazione non sia stata previamente chiesta, non è prevista alcuna concessione *ex post*, ossia "a sanatoria", tuttavia nulla vieterebbe all'amministrazione, se possibile, di concederla per il futuro, ferma restando l'illegittimità della situazione pregressa, per la quale andrà comunque seguita la rigorosa procedura appena descritta con conseguente obbligo di versamento all'amministrazione dei compensi eventualmente percepiti.

(1) Da notare che l'eventuale azione disciplinare non è preclusa nei confronti del militare che ottempera alla diffida.

Tale essendo, in estrema sintesi, il quadro normativo di riferimento, vediamo come la giurisprudenza ha affrontato il problema della possibile rilevanza penale delle condotte di cui si è detto.

La fattispecie che è apparsa più rispondente ai casi concreti è la truffa.

Con riguardo al riconoscimento degli elementi costitutivi di tale particolare forma di reato, caratterizzata da un'offesa al patrimonio mediante induzione in errore della vittima, non sussistono dubbi in ordine alla qualificazione come artifici e raggiri dell'omessa comunicazione all'Autorità militare, ai fini dell'eventuale ottenimento della previa autorizzazione, dell'ulteriore attività svolta. In proposito la sentenza qui in commento, senza incertezze, individua nel silenzio una delle possibili forme di artificio, richiamando sullo specifico punto le precedenti decisioni conformi (per tutte: Sez. Prima, n. 20323 del 2014). La questione vera e più complessa, però, si pone con riguardo alla sussistenza del danno, anch'esso necessario per il perfezionamento del reato, e ai diversi profili mediante i quali questo può manifestarsi nella particolare casistica di cui ci stiamo occupando.

Preliminarmente occorre fugare ogni dubbio sulla configurabilità di tale elemento quando la condotta consista nello svolgimento durante l'orario di servizio delle ulteriori attività lavorative non autorizzate, in quanto ciò comporta l'indebito pagamento di emolumenti a carico dell'Amministrazione senza che vi sia la corrispettiva prestazione da parte del militare. È ovvio, quindi, che la questione riguarda, come già accennato nelle iniziali premesse, quelle attività svolte nel tempo in cui il soggetto è libero dal servizio o comunque legittimamente assente.

Nella sentenza n. 20323/2014, sopra citata, la Suprema Corte sembrava aver aperto il campo al riconoscimento di un danno economicamente apprezzabile per l'Amministrazione militare nell'indebito mantenimento in servizio del militare, con pagamento degli emolumenti stipendiali come diretta conseguenza del silenzio maliziosamente serbato sullo svolgimento del secondo lavoro.

In quella occasione il caso si presentava decisamente singolare, trattandosi di un militare che, essendosi laureato in medicina con abilitazione alla professione medica, approfittando di lunghi periodi di convalescenza di per sé ritenuti legittimi (era stato infatti assolto dai reati di diserzione e simulazione d'infermità), aveva contratto un rapporto di lavoro a tempo pieno con una casa di cura.

L'esistenza di un parallelo rapporto continuativo di lavoro, svolto durante un'assenza dal servizio per motivi di salute, aveva costituito la base fattuale da cui, in quella complessa vicenda processuale, era scaturito il convincimento dei supremi giudici di poter individuare il danno, così come chiaramente esposto in motivazione, nel pagamento degli emolumenti da parte dell'Amministrazione militare, considerando che questi sarebbero stati sospesi ove fosse stato comunicato dal militare lo svolgimento del secondo lavoro.

Né a ciò è stato ritenuto di ostacolo il principio (invero affermato più volte in giurisprudenza - da ultimo: Cass. Sez. Seconda, n. 12791/2021) secondo cui al lavoratore spetta comunque la retribuzione per lo svolgimento anche solo di fatto della prestazione lavorativa, avendo i supremi giudici ritenuto che comunque l'aspetto rilevante era da individuare nel fatto che l'Amministrazione di appartenenza, ove fosse stata portata a conoscenza del diverso lavoro irregolarmente svolto, avrebbe interrotto il rapporto e il corso della retribuzione.

Le conclusioni, pertanto, apparivano tali da non escludere in via assoluta che, almeno con riguardo a quelle situazioni in cui l'ordinamento prevedeva la destituzione del dipendente e l'interruzione del pagamento della retribuzione in caso di inosservanza delle regole poste a presidio della tendenziale esclusività delle prestazioni rese per l'amministrazione (come è per i militari), il danno potesse essere individuato nell'erogazione della retribuzione da parte dell'Amministrazione. Nella più recente sentenza 13643/2022 qui in commento, invece, ci troviamo di fronte ad un diverso approccio interpretativo.

Il caso riguardava un militare che, senza essere autorizzato, aveva svolto, soprattutto nei fine settimana, attività lavorativa come cameriere senza alcun contratto, facendo apparire il proprio lavoro come svolto dai propri congiunti.

Già dalla formulazione dell'imputazione elevata a carico dell'imputato si comprende come la questione del danno costituisse il vero nodo da sciogliere ai fini della riconducibilità alla fattispecie della truffa delle condotte in esame.

Infatti, i giudici di merito, verosimilmente consapevoli della difficoltà di utilizzare nel caso di specie le specifiche argomentazioni sviluppate dalla Cassazione del 2014, sia in primo che in secondo grado, seguendo l'impostazione del Pubblico Ministero, erano pervenuti ad una sentenza di condanna riconoscendo il danno - in ossequio al principio secondo cui è legittimamente dovuta la retribuzione della prestazione lavorativa resa "di fatto" - non già negli emolumenti stipendiali erogati all'imputato dall'amministrazione militare (avendo egli continuato a svolgere regolarmente la sua attività di servizio) bensì nella mancata attivazione, dovuta al fraudolento silenzio mantenuto dal militare, della procedura di recupero di quanto elargito al dipendente dal diverso soggetto che aveva beneficiato della prestazione non autorizzata, così come previsto dall'art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 165/2011.

La Suprema Corte, quindi, pur richiamando (a nostro avviso impropriamente) la precedente decisione del 2014, è pervenuta ad escludere la sussistenza del danno nel caso esaminato, evocando consolidata giurisprudenza secondo cui per il perfezionamento del reato di truffa "il danno deve essere «diretto ed effettivo» (così Sez. Un. n. 1, del 1998, ric. Cellammare, rv 212081) e deve comportare la «definitiva perdita» del bene (*ex multis*, Sez. Seconda, n. 18859 del 24 gennaio 2012, rv 282821)".

Sulla scorta di tale considerazione, i supremi giudici hanno quindi rilevato che la mancata attivazione della procedura di recupero delle retribuzioni altrove percepite dal militare comportassero “un danno patrimoniale non immediato (configurabile esclusivamente in termini di pericolo) e, soprattutto evitabile in ragione della decorrenza dei termini di prescrizione dell’azione dal momento della scoperta della condotta deviante (v. Corte dei Conti, sez. Lombardia, del 28 dicembre 2021, per cui nel caso di svolgimento di incarichi extraistituzionali non autorizzati da parte di dipendenti pubblici, il termine quinquennale di prescrizione decorre dalla data della scoperta dell’illecito, in presenza di un obbligo di comunicazione all’amministrazione degli incarichi conferiti, ed integrando l’elusione di tale obbligo «occultamento doloso» ai sensi dell’art. 1, comma 2, l. n. 20/1994)”.

La complessa dinamica evolutiva che ha caratterizzato le vicende giudiziarie sopra descritte, consente a questo punto di svolgere alcune considerazioni conclusive. L’empirica percezione della gravità del fenomeno non trova rispondenza in un chiaro dettato normativo che consenta di qualificare in ogni caso come penalmente rilevanti le condotte di quei militari che svolgono un secondo lavoro non autorizzato.

Molto è legato agli elementi di fatto che caratterizzano i casi concreti, che possono suggestivamente suggerire soluzioni più o meno distoniche rispetto ai principi di diritto affermati in tema di truffa.

Non vi è dubbio, infatti, che nella sentenza n. 20323/2014 la Suprema Corte, pur prendendo atto che l’imputato era legittimamente assente allorché si dedicava allo svolgimento dell’attività lavorativa non autorizzata e, pertanto, era a lui dovuto il trattamento retributivo da parte dell’amministrazione militare, non ha esitato ad affermare la sussistenza dell’elemento del danno economico proprio con riguardo all’erogazione dello stipendio.

Nella sentenza n. 13643/2021, qui in commento, appare invece definitivamente accantonata la possibilità di individuare il danno della truffa nella percezione della retribuzione conferita dall’Amministrazione pubblica di appartenenza.

Sul punto, infatti, la conclusione dei supremi giudici appare perentoria e a nostro avviso non è in alcun modo incrinata dal richiamo alla precedente decisione del 2014 in termini di sostanziale omogeneità nell’approccio interpretativo al problema del danno, in quanto tale valutazione risulta fuorviata dall’erroneo convincimento, esposto in motivazione, che il “rapporto parallelo e continuativo” era stato “posto in essere dal militare attraverso la produzione di false certificazioni mediche attestanti l’impedimento a svolgere il servizio”, affermazione smentita dal fatto che l’imputato, come detto, era stato assolto dai reati di diserzione e simulazione d’infermità.

Era, quindi, sfuggita al collegio del 2021 la determinante circostanza che la retribuzione erogata al soggetto dall'amministrazione militare era pienamente legittima, essendo la sua assenza dal servizio giustificata da motivi di salute.

Dagli approdi a cui è pervenuta la Cassazione, pertanto, non emerge un quadro totalmente univoco, anche se la bilancia del giudizio sembra pendere in modo molto più deciso verso l'esclusione della sussistenza del danno, quanto meno nei casi in cui la prestazione istituzionale sia stata effettivamente resa dal militare.

Nel contempo deve evidenziarsi come la problematica, tendenzialmente estromessa dal quadro della rilevanza penale (salvi i casi, come già evidenziato, in cui la prestazione lavorativa non autorizzata sia svolta fraudolentemente durante l'orario di servizio) non sfugge certo ai rimedi predisposti a livello amministrativo/contabile, per cui il contrasto al fenomeno ben può e deve avvenire mediante una solerte e rigorosa applicazione delle disposizioni ordinali in vigore, che comunque consentono all'autorità militare di intervenire con strumenti efficaci allo scopo di porre fine alle situazioni di incompatibilità, sino al punto di adottare il conclusivo provvedimento di decadenza dall'impiego del militare che non ottemperi alle prescrizioni.





STUDI MILITARI

Le stelle di Dora

Dottore
Paolo Vicchiarello(*)

Desidero con piacere affidare a queste poche righe la mia presentazione del *graphic novel* dedicato alla figura del Generale Carlo Alberto dalla Chiesa.

Questo lavoro nasce dalla collaborazione tra la Struttura di Missione per la valorizzazione degli Anniversari e la dimensione partecipativa delle nuove generazioni che mi onoro di coordinare e il V Reparto Affari Generali dello Stato Maggiore della Difesa retto dal Generale Alfonso Manzo.



L'indirizzo di saluto del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri,
Generale di Corpo d'Armata Teo Luzi

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

(*) Coordinatore della Struttura di Missione per la valorizzazione degli Anniversari Nazionali e la dimensione partecipativa delle nuove generazioni - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'attenzione e la concretezza che hanno caratterizzato il rapporto collaborativo e il lavoro svolto hanno permesso di costruire un altro importante mattone nel muro della memoria e del ricordo di un uomo dello stato che ha sempre posto il servizio alla Nazione come un importante baluardo della propria vita.

Nella postfazione al *graphic novel*, ho voluto richiamare la lezione di Marshall McLuhan ne "Il *medium* è il messaggio", in cui ci ha spiegato come il mezzo impiegato rappresenti per il contenuto di una comunicazione un vero e proprio catalizzatore che ne plasma l'effetto.

Una narrazione si svolge in modi, tempi e dinamiche differenti in base al canale utilizzato arricchendo il messaggio della forza e delle caratteristiche del canale stesso.

Il fumetto, le vignette, la letteratura disegnata, il *graphic novel* rappresentano un medium altamente partecipativo.

Apparso nel XIX secolo è stato impiegato in innumerevoli occasioni per veicolare, condividere e diffondere informazioni, concetti, storie in maniera più efficace raggiungendo in particolar modo nella prima metà del XX secolo, le fasce di popolazione meno scolarizzata.

Considerata la straordinaria capacità narrativa il romanzo grafico è un valido strumento divulgativo ancora oggi.

La forza evocativa delle immagini e l'uso di testi altamente connotativi permettono di rappresentare storie, avvenimenti e figure della nostra storia nazionale in maniera tale da intercettare l'interesse di quanti con altri mezzi sarebbero più difficili da raggiungere come nel caso dei più giovani. Non c'è solo il tema del trasmettere la memoria attraverso il fumetto, per dirla in maniera generica, ma c'è principalmente la necessità di rivolgersi alle nuove generazioni con una attenzione particolare a non trasferire un mero racconto eroico che rischi di essere percepito come lontano troppo distante dalla quotidianità di ogni ragazza o ragazzo, impossibile da raggiungere, figuriamoci da emulare, così radicato in una narrazione mitologica o leggendaria, da non poter diventare un modello da seguire, un esempio.

La vita di un uomo come il Generale Carlo Alberto dalla Chiesa è intrisa di una straordinaria normalità che qui testimonia intendendo cogliere esattamente la forza della narrazione e la concretezza del quotidiano di un servitore dello Stato che ha fatto della giustizia e della legalità i principi cardine del suo agire.

Lungi dall'apparire semplicemente come un eroe, dalla Chiesa è un uomo, con una famiglia, innamorato di sua moglie Dora che perderà nel 1979, e di Emanuela con cui lui perderà la vita nell'attentato del 1982.



Le figlie del Generale dalla Chiesa, Rita e Simona, nel corso della presentazione del libro “Le stelle di Dora”
 (Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Dalla Chiesa appare soprattutto come un uomo dedito al lavoro, indefesso, attento, un innovatore che, nell'Italia del secondo dopoguerra, ha contribuito allo sviluppo di metodi investigativi avanzati, che hanno fatto scuola, tanto da far registrare i primi veri successi nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. Valorizzare un anniversario può significare celebrare o commemorare una figura storica nel giorno della sua morte o nascita può significare anche realizzare qualcosa che permetta alla memoria di persistere e resistere di essere narrata e trasmessa, di attecchire nel tessuto sociale, arricchendola della forza intrinseca del mezzo e del linguaggio con cui decidiamo di diffonderla.

Con questa opera a quarant'anni di distanza da quel 3 settembre 1982, nel raccontare la storia di Carlo Alberto e Dora, quindi di riflesso di Rita, Nando e Simona, di Emanuela e di Domenico, si intende offrire uno strumento, un elemento divulgativo che veicoli le informazioni necessarie per rinforzare l'immagine di un uomo che ha perso la propria vita, insieme alla consorte e ad un agente di Polizia, per il “solo” fatto di aver difeso la Costituzione, i diritti in essa sanciti, il diritto alla giustizia, il diritto di essere liberi: liberi di esercitare una professione, di svolgere un lavoro, di ricevere adeguata istruzione di vivere in

una città amministrata per il bene comune di poter avere una opinione e renderla pubblica, di partecipare attivamente alla vita politica senza la paura della violenza criminale, senza il timore di essere taglieggiati, di restare ignoranti, di essere minacciati, ricattati, avvelenati, uccisi.

Oggi siamo davanti a una sfida unica, trovare e proporre nuovi linguaggi per giungere in modo efficace verso le giovani generazioni rendendole così veri testimoni capaci di abbattere quel muro fatto di omertà che spesso è stato il terreno fertile per le associazioni mafiose.

A conclusione di questo lavoro sono certo che molti giovani e molti diversamente giovani ne usciranno colpiti e in alcuni casi stupiti dall'immagine di un uomo che ha saputo essere un eroe straordinariamente normale, un servitore dello Stato esemplare.



Le copie del *Graphic Novel* da distribuire in occasione della presentazione presso la Scuola Ufficiali Carabinieri il 1° settembre 2022
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

CONVEGNI

Convegno di Studi Storici *Le Forze Armate e la Nazione Italiana 1990-2000*^(*)

Tenente Colonnello Flavio Carbonè^(**)

La Scuola Ufficiali Carabinieri ha ospitato il convegno di studi storici realizzato all'Ufficio Storico del V Reparto dello Stato Maggiore della Difesa dal titolo "Le Forze Armate e la Nazione Italiana - 1990-2000", tenutosi il 12 e il 13 ottobre 2022.



Indirizzo di saluto del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri, Generale di Divisione Claudio Domizi
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcocchia)

- (*) A cura dello Stato Maggiore della Difesa. Roma, Scuola Ufficiali Carabinieri 12-13 ottobre 2022.
(**) Redattore Capo della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri". Dottore di ricerca in Storia contemporanea e Scienze librarie e documentarie.



Un momento dell'intervento introduttivo tenuto dal Professore Gastone Breccia
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcocchia)

Già nel corso dell'anno precedente, l'istituto di alta formazione degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri aveva accolto il convegno annuale organizzato dallo Stato Maggiore della Difesa - V Reparto - Ufficio Storico. Nel 2021, l'incontro fu dedicato a "Il Milite Ignoto. Sacrificio del cittadino in armi per il bene superiore della Nazione". Quest'anno, il convegno si è sviluppato su cinque sessioni nel corso delle quali si sono avvicendati relatori appartenenti al mondo universitario e a quello militare che hanno analizzato il decennio in questione con chiavi di lettura differenti.

Secondo quanto riportato nel programma del convegno "Il crollo del muro di Berlino e la conseguente "rivoluzione" degli scenari internazionali misero in discussione l'intera strategia su cui l'Italia aveva basato la sua difesa per quarant'anni [...] gli interrogativi hanno portato negli ultimi anni del XX Secolo a un ripensamento del concetto di Difesa: rinunciare alla coscrizione obbligatoria e passare progressivamente da Forze Armate di leva a Forze Armate professionali, ben addestrate e impiegabili in situazioni a rischio perché fondate sulla volontarietà della scelta". In questo modo "a vent'anni di distanza, il convegno vuole ripercorrere il cammino compiuto dalle Forze Armate dalla fine della Guerra Fredda al 2000".

Dopo la presentazione del convegno a cura del capo ufficio storico dello Stato Maggiore della Difesa, colonnello Giorgio Palazzotto, e i saluti delle autorità, ha preso la parola il professor Gastone Breccia, dell'università di Pavia.

Il docente universitario nella sua prolusione introduttiva a tutto il convegno ha voluto tracciare l'evoluzione del processo di trasformazione di un organismo complesso come le Forze Armate tracciando un orizzonte cronologico più ampio del solo decennio preso ad esame dallo Stato Maggiore della Difesa. Attraverso ricordi personali e analisi dei momenti diversi della recente storia nazionale, si è passati dal 1984, con il rientro dei paracadutisti dalla missione in Libano accolti dal Presidente della Repubblica Sandro Pertini fino al 2011, ancora con un ricordo personale dell'Afghanistan e, in particolare, della FOB El Alamein di Farah citando un colloquio avuto con alcuni militari dell'Esercito. Nel corso del suo intervento, Breccia ha sottolineato il lungo e complesso processo di trasformazione delle Forze Armate italiane, anche attraverso la perdita di tanti militari italiani periti nel corso del servizio in zone del mondo nelle quali si trovavano in ossequio a un mandato internazionale. Egli ha messo precisato quanto questi "soldati di pace", questi *peace-keeper* in realtà si siano trovati in situazioni molto complesse che non potevano essere presentate unicamente come *Peace-keeping* o *Peace-enforcing Operations*.



La prima sessione è stata presieduta dal Professore Massimo De Leonardis
(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

L'incontro si è sviluppato su cinque differenti momenti dedicati alla caduta del muro, alla cosiddetta “fine della storia” seguendo il titolo di un famoso libro apparso in quegli anni Novanta, alle sfide di fine millennio che la società italiana e il Paese hanno vissuto, per passare all'evoluzione delle Forze Armate attraverso la lente delle missioni all'estero e, infine, ai mutamenti nelle Forze Armate che quel decennio ha vissuto, con particolare attenzione all'ingresso delle donne nelle Forze Armate.

Nella prima sessione, presieduta dal professor Massimo De Leonardis, si sono avvicendati al palco i professori Adriano Rocucci e Guido Formigoni, rispettivamente delle università Roma Tre e IULM, che hanno parlato della crisi del blocco orientale e della fine della Guerra Fredda, mentre il colonnello Franco Di Santo ha toccato il tema della riunificazione della Germania.

La sessione successiva coordinata dal professor Antonello Folco Biagini ha dato spazio all'analisi del Balcani per il decennio 1991-2001 a cura del professor Stefano Bianchini, ai “nuovi scenari di crisi globali” di Gianluca Pastori, rispettivamente di Alma Mater di Bologna e della Cattolica di Milano, nonché a un videointervento del professor Emanuele Sica dal Canada che ha sviluppato il suo argomento intitolato “Da Fukuama a Huntington. Il dibattito storiografico”.



La terza sessione è stata dedicata alle sfide di fine millennio
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

La terza sessione dedicata alle sfide di fine millennio è stata presieduta dal generale in ausiliaria Marco Ciampini. Al palco hanno preso la parola il colonnello dell'esercito Cristiano Dechigi, già capo ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, intervenuto sull'immagine del militare nella società, il professor Andrea Ungari sull'Italia e la NATO nel quadro post-Guerra Fredda e il dottor Andrea Margelletti sulle “nuove minacce alla sicurezza nazionale”.

Nella seconda giornata del 13 ottobre, la professoressa Maria Gabriella Pasqualini ha retto la presidenza della quarta sessione intitolata “Le Forze Armate e le missioni all'estero - l'evoluzione”, nel corso della quale si sono succeduti gli interventi dei relatori individuati dagli Stati Maggiori di Forza Armata e dai Comandi Generali, ognuno declinando il titolo della sessione; il colonnello Fabrizio Giardini, capo ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, ha dedicato il suo intervento al caso UNOSOM in Somalia tristemente famoso per lo scontro al *check-point Pasta* del 2 luglio 1993 che causò tre vittime e ventidue feriti italiani.

Il capitano di fregata Marco Sciarretta, rappresentante dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore della Marina ha trattato invece “La Marina Militare e l'evoluzione delle missioni all'estero, 1990-2000”, mentre il colonnello Gerardo Cervone, capo ufficio storico dello Stato Maggiore dell'Aeronautica ha preferito analizzare la “Aeronautica Militare e le missioni fuori area nei primi anni Novanta. Il supporto logistico e il *Combat Sar*”.



Il Generale di Brigata Antonino Neosi ha trattato delle missioni all'estero dell'Arma dei Carabinieri
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Per quanto riguarda le Forze dell'Ordine a ordinamento militare, il generale di brigata dei Carabinieri Antonino Neosi ha offerto una panoramica delle missioni all'estero condotte dal personale dell'Arma nell'ultimo decennio del secolo scorso mentre il parigrado Marcello Ravaioli ha presentato un contributo dedicato alle "missioni internazionali della Guardia di Finanza nel decennio 1990-2000, a tutela della sicurezza nazionale ed internazionale".

L'ultima sessione del convegno retta dal professor Giuseppe Conti, già docente presso La Sapienza università di Roma ha visto due relatori: il dottor Piero Crociani, membro del direttivo della Società Italiana di Storia Militare e studioso da lungo tempo della storia delle Forze Armate, ha presentato "Gli antecedenti delle donne in uniforme nella storia italiana", mentre la professoressa Anna Maria Isastia, anch'ella nel direttivo dell'associazione, ha parlato del "dibattito e l'ingresso delle donne nelle Forze Armate".



Il Dottor Piero Crociani ha parlato delle donne in uniforme nella storia italiana
(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

È spettato al generale ispettore Basilio Di Martino, presidente del Comitato Centenario Aeronautica Militare trarre le conclusioni finali di tutto il convegno. In particolare, egli ha sottolineato come il mondo nel corso di quel decennio di studio mutò rapidamente lasciando voce alle Forze Armate nel ragionare sugli scenari del momento e su quelli futuri.

In particolare, il generale Di Martino individua in tre pensatori militari coloro che cambiarono la vision strategica per le operazioni di quegli anni: John Boyd, autore di *Destruction and Creation* del 1976 e di *Patterns of conflict* del 1980; John Warden che ha pubblicato *The Air Campaign. Planning for Combat* nel 1988 e *Enemy as a System* del 1995 e, Robert Pape autore di *Bombing to Win. Air Power and Coercion in War*, l'anno successivo.

John Boyd immaginava che sopravvive chi è in grado di resistere maggiormente al cambiamento; l'obiettivo è far collassare il nemico; sulla scia di questo si basa la teoria di John Warden con la quale fu pianificata la prima guerra del Golfo, cioè adottando la cosiddetta teoria dei cinque cerchi, cinque obiettivi che possono essere battuti in sequenza o in parallelo. Al centro c'è la *leadership*, poi seguono nel secondo cerchio le infrastrutture vitali del Paese, quindi le infrastrutture generali; penultimo anello la popolazione e, infine, le Forze Armate. Infine, a proposito del volume di Robert Pape, Di Martino sottolinea la *coercion*.

In altri termini e guardando alla visione d'insieme degli interventi militari di quegli anni, per avere soluzioni a basso costo da parte del potere politico, si limita il numero delle perdite attraverso il ruolo del potere aereo, non dell'aeronautica militare. Queste considerazioni rilanciarono il pensiero di Giulio Douhet e, in particolare, Di Martino cita un suo passaggio: "la guerra aerea consiste e si esaurisce nella conquista del dominio dell'aria; conquistato il dominio dell'aria, le forze aeree devono prefiggersi l'esecuzione di offese contro la superficie intese a spezzare la resistenza morale e materiale dell'avversario", come fu realizzato effettivamente nella guerra del Golfo e nei Balcani in quegli anni.

Tutto ciò portò anche alla trasformazione dello strumento militare in generale e, in particolare, si arrivò a ridisegnare l'esercizio del Potere Aereo sulla base dell'esperienza della guerra del Golfo. Cambiò anche la modalità di "Guerra Elettronica".

In Italia, inoltre, si accelerò il passaggio alle Forze Armate di professionisti, riuscendo a rivedere gli ordinamenti per garantire una impostazione più funzionale; infine, tutta l'organizzazione del Ministero della Difesa è sottoposta a una riorganizzazione individuando un vertice unico con legge 25/1997 e identificando in modo certo la catena di comando in caso di necessità.

Il Generale Di Martino ha quindi concluso l'intervento ricordando sia i caduti della cosiddetta "battaglia del Pastificio" a Mogadiscio del 2 luglio 1993, sia i caduti del G-222 Lyra 34, della 46^a Aerobrigata abbattuti da due SA7 spalleggabili.

Il saluto finale del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri, Generale di Divisione Claudio Domizi, ha chiuso definitivamente l'intero convegno.

A noi non resta che attendere la pubblicazione degli atti per poter approfondire quanto i relatori hanno presentato nel corso delle loro esposizioni.



Il Generale Ispettore Capo Basilio Di Martino ha tirato le conclusioni a fine convegno
(Fonte: Scuola Ufficiali/ Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

CONVEGNI

Police in conflict

Lessons from the U.S. experience in Afghanistan

Luogotenente Marco Argentom^()*

Lo scorso 20 ottobre, presso la Scuola Ufficiali Carabinieri in Roma, alla presenza del Vice Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Generale di Corpo d'Armata Maurizio Detalmo Mezzavilla, ha avuto luogo la presentazione del rapporto *Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan* prodotto dallo U.S. *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) in collaborazione con il Centro di Eccellenza della NATO per la Polizia di Stabilità (NATO SP CoE) di Vicenza, che ha organizzato l'evento.



Intervento del Vice Comandante Generale Maurizio Detalmo Mezzavilla
(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

(*) Public Affairs Officer del *Nato Stability Policing Centre of Excellence* - Vicenza.



Scuola Ufficiali Carabinieri, conferenza sul 12° Rapporto del SIGAR “*Police in conflict*”
(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)

Al simposio sono intervenuti, fra gli altri, John F. Sopko, *General Inspector* del SIGAR, l’Ambasciatore Stefano Pontecorvo, ultimo *Senior Civilian Representative* della NATO in Afghanistan, Irene Fellin, *NATO Secretary General’s Special Representative for Women, Peace and Security*, e il Ministro Plenipotenziario Luca Cattaneo, Capo Ufficio NATO del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. *Police in Conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan* è il 12° rapporto del SIGAR dal 2008, anno della sua istituzione, e il solo elaborato con un *partner* esterno, il NATO SP CoE, come ricordato dall’*Inspector General* J. Sopko nel suo intervento introduttivo. Pubblicato il 1° giugno 2022, tre giorni dopo la consegna al Congresso degli Stati Uniti, dopo venti anni e oltre venti miliardi di dollari complessivamente spesi dagli Stati Uniti insieme all’intera Comunità Internazionale in attività di *police assistance* nel cosiddetto “Paese degli aquiloni”.

Il documento è frutto di un’intensa e pluriennale collaborazione tra il SIGAR e il NATO SP CoE sulla base di un accordo di cooperazione sottoscritto nel 2019, che ha supportato un’approfondita analisi congiunta dell’impegno della Comunità Internazionale in materia di assistenza di polizia nel corso della prolungata esperienza in Afghanistan. Il NATO SP CoE è l’unico ente esterno ad aver mai collaborato con il SIGAR in materia di *Lessons Learned* e uno dei soli tre *partner* che tale Ente abbia mai avuto in assoluto, collocandosi a fianco delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale.

Il rapporto ha consentito di elaborare una serie di raccomandazioni volte a identificare i correttivi per migliorare l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità dell'impegno internazionale nell'ambito di missioni di sostegno e ricostruzione delle forze di polizia locali nell'ambito di Paesi caratterizzati da fragilità interne e da elevata instabilità. Il documento evidenzia, ha ricordato Mr. Sopko, le criticità nell'approccio adottato durante i vent'anni spesi nella ricostruzione delle forze di polizia afgane e sottolinea come il loro impiego 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.

I contenuti del rapporto, strutturati in *key findings*, *lessons* e *recommendations*, s'inquadrano nel rinnovato sforzo da parte dell'Alleanza Atlantica a sostegno dei tre *Core Tasks* di *Deterrence and Defence*, *Crisis Prevention and Management* e *Cooperative Security*, così come ribaditi nell'ambito del nuovo Concetto Strategico della NATO, approvato a fine giugno scorso, nell'ambito del quale il concetto di *Human Security* - inteso come un ambito multisetoriale che annette primaria importanza alla protezione delle popolazioni - assume primaria rilevanza.



International Security Assistance Force (ISAF).
Un militare dell'Arma dei Carabinieri in volo addestrativo
(Fonte: NATO Stability Policing Centre of Excellence)

Nel corso degli interventi introduttivi, il Colonnello Giuseppe De Magistris, Direttore del NATO SP CoE, alla luce degli elementi emersi nel rapporto, ha proposto una riflessione su ciò che la NATO potrebbe prendere in considerazione, ovvero valutare la creazione di:

- una specifica capacità di Polizia di Stabilità che possa essere rapidamente schierata nei teatri operativi per riempire sin da subito il vuoto capacitivo di sicurezza che influenza negativamente l'avvio delle operazioni militari;
- un dominio di *Policing*, in aggiunta ai cinque esistenti (terra, aria, mare, spazio e *cyber*) da porre in posizione trasversale per sostenere ciascuno di essi;
- una rete strutturata di esperti di *Stability Policing* in tutta l'Alleanza, composta dalle forze di gendarmeria dei Paesi membri della NATO.

A seguire, l'Ambasciatore Stefano Pontecorvo ha testimoniato la sua esperienza in Afghanistan, in qualità di *NATO Senior Civilian Representative*, affermando che, tra i fattori che hanno provocato la caduta del governo afgano, vi è anche il sottostimato ruolo che la Polizia di Stabilità della NATO avrebbe potuto svolgere nel Paese degli aquiloni per contribuire alla legittimazione delle istituzioni locali. Una forte componente di Polizia di Stabilità - che non può che essere forte, ha sottolineato - avrebbe difatti potuto mantenere il controllo del territorio, specialmente nelle aree tribali lontane dall'autorità di Kabul. A questo si è aggiunta la crisi del prestigio delle forze di polizia in Afghanistan, a torto considerate un semplice supporto alle Forze Armate.

Irene Fellín ha invece sottolineato come le forze NATO, durante la loro presenza in Afghanistan, abbiano contribuito al supporto della popolazione civile, per la salvaguardia della sicurezza pubblica. In qualità di Rappresentante del Segretario della NATO per *Women, peace and security* la Fellín ha inoltre confermato il proprio pieno impegno verso l'Afghanistan per i diritti delle donne, la libertà d'istruzione, la protezione dei diritti umani e la protezione dei cittadini, nonché ribadito la necessità di creare una "dimensione di Polizia di Stabilità" a tutela della popolazione, anche nell'ottica per cui l'approccio a 360 gradi della NATO deve essere caratterizzato dal bilanciamento di strumenti prettamente militari affiancati da un ampio spettro di altre capacità focalizzate sul sostegno alla comunità civile. La Polizia di Stabilità, ha affermato in conclusione, è cruciale nell'approccio e nella gestione delle crisi presenti e future, con una particolare menzione relativa all'attuale situazione ucraina.

Il Ministro Plenipotenziario Luca Cattaneo, dopo aver enfatizzato gli sforzi profusi dalle organizzazioni internazionali durante l'evacuazione delle forze della NATO dall'Afghanistan, ha posto in risalto anche le attività che la NATO stessa ha intrapreso nell'analizzare le lezioni apprese, dopo il ritiro del contingente dal

teatro di operazioni. Ha inoltre evidenziato come la NATO debba necessariamente, nella continua evoluzione degli scenari e dei ruoli dei vari attori locali ed internazionali, tenere in assoluta considerazione la Polizia di Stabilità: in tale quadro l'Italia può mettere a disposizione un assetto dalla straordinaria esperienza sul campo, l'Arma dei Carabinieri, per la sicurezza dell'Alleanza Atlantica. L'alto funzionario della Farnesina ha poi concluso richiamando la necessità di una assoluta complementarità della NATO e dell'Unione Europea, a beneficio della stabilità del comparto euro-atlantico.



*International Security Assistance Force (ISAF).
Una fase addestrativa dell'Afghan National Police svolta dall'Arma dei Carabinieri
(Fonte: NATO Stability Policing Centre of Excellence)*

Infine, nella trattazione del *report* operata dall'*Inspector General* John F. Sopko, quest'ultimo ha evidenziato come sin dalle prime fasi dell'intervento in Afghanistan non sia stata adeguatamente supportata la costituzione di una forza di polizia credibile, orientata alla protezione dei civili e non contaminata dalla corruzione. Mr. Sopko ha particolarmente insistito su come, nel 2005, trasferire la responsabilità dell'addestramento delle forze di polizia afgane dal Dipartimento di Stato al Dipartimento della Difesa americano si sia rivelato un tremendo errore. È difatti indubbio come la scelta di una progressiva militarizzazione dell'addestramento di polizia, focalizzato su funzioni di contro-insorgenza a completo discapito di un *setting* da polizia di prossimità, sia stata cruciale nel progressivo collasso delle Istituzioni Afgane.

La NATO, ha rilevato l'*Inspector General* del SIGAR, ha bisogno di una forza di spedizione rapida di Polizia di Stabilità composta da appartenenti alle Gendarmerie nazionali, come i Carabinieri, per affrontare correttamente un dispiegamento in area di crisi e garantire il successo della missione.

Per ultimo Mr. Sopko ha sottolineato l'importanza della formazione dei *police advisor* internazionali, prima dello schieramento in teatro operativo, che dovrebbe includere un'approfondita conoscenza dei sistemi legali tradizionali della nazione ospitante, la storia delle relazioni tra polizia e popolazione, dati sull'entità della corruzione della polizia, la struttura di comando delle forze di polizia della nazione ospitante e i documenti di pianificazione per le operazioni di polizia.



Scuola Ufficiali Carabinieri, i partecipanti alla conferenza sul 12° Rapporto del SIGAR "*Police in conflict*"
(Fonte: Scuola Ufficiali/Brigadiere Capo Q.S. Marco Marcoccia)



LIBRI



Autori Vari

Il Milite Ignoto **Sacrificio del cittadino in armi** **per il bene superiore della Nazione** Atti del Convegno - 13-14 ottobre 2021

Stato Maggiore della Difesa, 2022, pagg. 370

Gli undici feretri dei soldati italiani caduti sui fronti del Primo conflitto mondiale e rimasti ignoti furono allineati davanti all'altare nella basilica di Aquileia. Maria Maddalena Blasizza di Gradisca d'Isonzo, madre di un caduto, si accasciò a terra di fronte ad una delle bare: era il 28 ottobre 1921, il giorno in cui fu affidata la scelta della salma. Il trasferimento delle spoglie ebbe inizio alle ore 8:00 del giorno seguente con un treno speciale che si fermò in diverse città italiane per giungere finalmente a Roma, dove il 4 novembre la simbolica salma fu deposta nel sacello posto sull'Altare della Patria, dove tuttora riposa.

Nel centesimo anniversario della solenne tumulazione del Milite Ignoto, il Convegno di Studi Storici dello Stato Maggiore della Difesa, che ha avuto luogo presso la sede della Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma, ha commemorato la valenza storica del sacrificio del Milite con approfondite riflessioni storiche sui fatti e sulla loro genesi, ponendo inoltre particolare attenzione sul simbolismo dei Sacri militari.

L'evento, strutturato su due giornate e organizzato con la collaborazione del Commissariato Generale per le Onoranze ai Caduti e le Università degli studi di Ferrara, Padova, Pavia e Trieste, ha visto la partecipazione di importanti relatori provenienti sia dal mondo militare sia da quello accademico. Le tematiche trattate nelle diverse sessioni, oltre a *cum memorare* la traslazione della sacra salma, hanno cercato di dare risposte a molte di quelle domande che ancora oggi, a cent'anni da quei tragici eventi, interessano esperti e studiosi.

Il Convegno è stato suddiviso in quattro *panel* così articolati: "Il tributo di sangue", "La memoria dei caduti", "Il cittadino in armi" e "Il ricordo della vittoria", ognuno dei quali ha focalizzato l'attenzione rispettivamente sulle dinamiche e gli esiti del conflitto, sul rispetto e la Memoria nell'onorare i Caduti, sulla costituzione della società italiana dell'epoca impegnata al fronte e, infine, sull'esigenza di celebrare il carattere simbolico di queste ricorrenze.

Così il centenario dell'*Ignoto Militi* muta la sua fisionomia, trasformandosi da rimembranza dovuta attorno ai significati epocali della guerra e delle sue irreversibili conseguenze, a messaggio di speranza per chi seguirà a lottare per una società più giusta e sicura. Uno strumento solenne che, da dietro il sipario della guerra, invoca e ispira processi unificanti.

Luogotenente C.S.
Alessio Rumori





Paolo Gaspari

Le avventure del Carabiniere Ugo Luca

Gaspari Editore, 2021, pagg. 509, euro 29,00

Paolo Gaspari, oltre ad essere un editore affermato nel campo della storia militare e della storia delle terre friulane, è uno studioso di caratura che sa guardare ai suoi due principali campi di ricerca con attenzione e profondità. Egli ha pubblicato numerosi volumi sulla prima Guerra Mondiale per i quali si rimanda al sito della casa editrice.

Con queste caratteristiche nasce il libro dedicato al “Carabiniere” Ugo Luca. Innanzitutto Gaspari tratta di Luca in un saggio all’interno di un altro testo dedicato ai Carabinieri. Si tratta del volumetto di Antonio

Cioccoloni, intitolato “La forza di una nazione. I Carabinieri caduti nella guerra della repubblica contro la mafia”, edito dalla stessa casa editrice nel 2018. Tale opera è integrata da un saggio di trenta pagine a firma di Gaspari, Il generale Ugo Luca, nel quale tratteggia brevemente la vita e l’opera sotto le armi del nostro personaggio, con attenzione al suo ruolo quale comandante del Corpo Forze Repressione Banditismo (CFRB) e la morte di Giuliano.

Tuttavia è con questa importante opera dedicata alla figura del Carabiniere feltrino che Gaspari può mettere a frutto le sue profonde competenze nel campo della storia delle operazioni militari seguendo la carriera sotto le armi di Luca.

Questi rappresenta bene l’immagine di un uomo che si è fatto da solo. Egli, arruolatosi nel 1909 nel Corpo Regi Equipaggi Marittimi (CREM), nel 1910 è già Carabiniere e, da quel momento, si può affermare che egli viva ogni giorno il suo servizio nell’Arma. Con la guerra Italo-turca, egli è in Tripolitania dove si poté distinguere quasi subito conseguendo riconoscimenti e titoli grazie al suo sangue freddo e al suo coraggio che gli permisero di avanzare molto rapidamente nei Carabinieri raggiungendo in tempi piuttosto contenuti le spalline da ufficiale. Si consideri tuttavia che egli proveniva da una famiglia benestante di Feltre e che aveva alle spalle una solida istruzione. Anche questo, insieme ai suoi indiscutibili atti di valore e una non comune capacità di saper gestire rapidamente e con acume le situazioni più intricate, gli consentì di proseguire una carriera di tutto rispetto senza passare da una formazione militare più solida come quella fornita nella scuola militare di Modena (all’epoca principalmente per l’accesso alle carriere di ufficiale di Fanteria e di Cavalleria) e dalla scuola di Guerra (che ammise gli ufficiali dei Carabinieri solo a partire dalla metà degli anni Venti).

Dunque dopo la bella prova in terra d’Africa, si poté distinguere nel corso del primo Conflitto Mondiale ricevendo ben due medaglie d’argento. Catturato dopo un’azione temeraria, passò un anno di prigionia prima di poter ritornare in Italia a guerra terminata. Ma di lì a poco fu destinato nella zona di Smirne con il distaccamento italiano che controllava una fascia del territorio distinguendosi per capacità non comuni. Rientrato in Italia, dal 1925 al 1927 chiese l’impiego a Rodi, all’epoca nel Dodecaneso italiano, dove svolse servizio d’istituto.

Destinato ai Carabinieri per la Regia Aeronautica vi rimase circa dieci anni quando poi partecipò all’esigenza Oltre Mare Spagna (OMS), come riportano i documenti ufficiali del tempo.

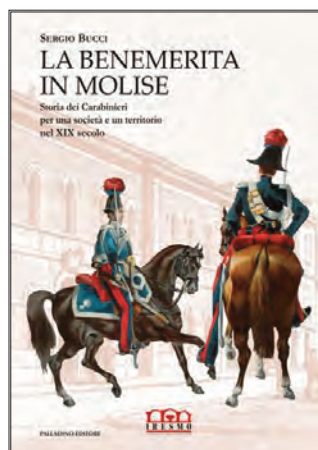
In linea teorica come ufficiale dei Carabinieri si sarebbe dovuto occupare delle funzioni di controspionaggio, ma Luca non era un personaggio facile e subito si seppe mettere in mostra, con i gradi di tenente colonnello ottenuti per merito di guerra, effettuando sortite contro i repubblicani al comando di unità di “arditi” con esito felice per il suo reparto e con due nuove medaglie d’argento al valor militare. Così nel 1939 arrivò a far parte del Servizio Informazioni Aeronautiche (SIA), con il quale condusse e coordinò operazioni speciali nell’Egeo che gli valsero la promozione a colonnello. Sottrattosi alla cattura dei tedeschi tra il settembre e l’ottobre del 1943, si diede alla macchia partecipando al movimento resistenziale tanto da ottenere un’altra medaglia d’argento al valor militare. Con la liberazione di Roma rientrò in servizio presso l’Aeronautica. Tuttavia, con il referendum istituzionale sulla forma di Stato e la nascita della Repubblica Italiana, l’eversione criminale in Sicilia ebbe un forte impatto sulla vita delle istituzioni pubbliche. Così, egli fu investito dell’impegnativo ruolo di comandante del Corpo Forze Repressione Banditismo con il quale, impiegando con attenzione e capacità, uomini dell’Arma e personale del corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, riuscì dove altri prima di lui avevano fallito. Disarticolò il movimento insurrezionale siciliano e progressivamente isolò il “bandito Giuliano” che fu ucciso il 5 luglio 1950 non senza polemiche.

Luca continuò la sua carriera che lo portò a conseguire i gradi di generale di divisione divenendo, all’atto del congedo presidente dell’ente morale Museo Storico dell’Arma dei Carabinieri per alcuni anni. Si spense il 5 luglio 1967 a Feltre, dopo essere stato a capo dell’amministrazione comunale di quel centro.

In definitiva, il lavoro di Gaspari inserisce il lettore nelle vicende della vita militare di Luca e ne tratteggia con grande capacità il contesto operativo dove il Carabiniere operò nel corso della sua lunga e non comune carriera durante la quale ricevette cinque medaglie d’argento al valor militare, due di bronzo e una croce di guerra sempre al valor militare.

Tenente Colonnello
Flavio Carbone





Sergio Bucci

La Benemerita in Molise Storia dei Carabinieri per una società e un territorio nel XIX secolo

Palladino Editore, 2022, pagg. 548, euro 20,00

Sergio Bucci, giornalista RAI e autore di altri volumi dedicati alla storia, introduce il lettore in un terreno ancora poco praticato. In forza di una ricerca archivistica profonda attraverso lo scavo condotto in diversi istituti culturali, l'autore è riuscito a costruire sapientemente la presenza dei Carabinieri Reali nella realtà molisana del XIX secolo.

La ricerca, un aspetto sul quale è necessaria una profonda riflessione, è stata condotta sia attraverso lo spoglio di periodici locali dalla difficile reperibilità, sia dalle opere fondamentali per la storia del Brigantaggio e per la storia del Molise, ma soprattutto grazie a una ricerca in archivi differenti, *in primis*, quello di Campobasso, ma poi quello di Napoli e l'archivio dell'Ufficio Storico del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (ora Direzione dei Beni Storici e Documentali) che ha consentito di analizzare e di chiarire numerosi aspetti dell'insediamento dei primi militari dell'Arma dei Carabinieri giunti sin dal 1° gennaio 1861 in Campobasso agli ordini del capitano Adolfo Piroth con il compito di organizzare il servizio dell'Arma nell'area, istituendo i comandi e dando vita alle primissime attività di controllo del territorio.

Giova ricordare che, prestare servizio in quei primissimi anni di Unità nazionale nella piccola regione, non doveva essere cosa facile considerando che il fenomeno del Brigantaggio a favore dei Borbone stava esplodendo e che tante morti causò da entrambe le parti contendenti, i Carabinieri quali rappresentanti dello Stato nelle contrade più lontane pagarono un alto prezzo proprio a difesa dei cittadini e di quel Paese che si stava lentamente formando almeno da un punto di vista amministrativo.

È significativo segnalare che il primo caduto dell'Arma in terra molisana fu il Carabiniere Reale Angelo Coggini, venticinquenne che, inviato da Agnone a Roccasicura in abiti borghesi per svolgere attività informativa, fu ucciso il 26 giugno 1861 da due fratelli in quell'abito. Il decesso del militare testimonia come l'attività di carattere info-operativa dei Carabinieri fosse svolta spesso in borghese per sfuggire a quel servizio di vedette che spesso aiutavano i briganti nella loro azione contro lo Stato. In effetti, la morte di Angelo Coggini testimonia anche come fosse una prassi comune, anche durante quegli anni, vestire l'abito borghese per svolgere regolarmente il proprio servizio di forza dell'ordine.

Un altro dato particolarmente interessante emerge dalle pagine della ricerca attenta di Bucci: l'estrema difficoltà a gestire un territorio estremamente vasto e infestato da fenomeni criminali molto pericolosi con un basso numero di Carabinieri. Appare piuttosto comune anche in quegli anni lamentare giustamente la necessità di estendere il controllo delle zone più boschive e pedemontane attraverso l'istituzione di ulteriori Stazioni che, però, dovevano essere poi occupate da Carabinieri che non c'erano. Tra le difficoltà di bilancio che spingevano a mantenere una forza tutto sommato modesta e la ritrosia di molti giovani ad arruolarsi nell'Arma per la lunga ferma e il servizio particolarmente gravoso anche i limitatissimi numeri dell'organico dei Carabinieri non si riuscivano a riempire.

Essere Carabiniere in quei primissimi anni di vita del regno d'Italia significava vivere lontano da casa e rischiare sicuramente la vita, ma anche conoscere una parte della Penisola che fino a pochi mesi prima era racchiusa da un confine amministrativo completamente diverso e ambire a un riconoscimento sociale al termine del servizio nell'Arma che costituiva un elemento decisivo nella scelta di molti militari.

La ricerca è lunga e i dati molto puntuali raccolti ed esposti dall'autore riescono a dare una chiara idea dell'attività di servizio dei Carabinieri nel contrasto al Brigantaggio prima e alla criminalità comune poi. Si noti anche che sono analizzati aspetti meno conosciuti come le infrastrutture occupate dall'Arma, l'impatto a livello locale delle riorganizzazioni ordinarie tenute nel corso della seconda metà dell'Ottocento e, come nota di colore, la presenza in Molise del sottotenente Felice Cau, poeta dialettale sardo che ricoprì l'incarico di comandante della sezione di Agnone sul finire del secolo.

Si può dire che Sergio Bucci ha avuto il grande merito di mettere a sistema le fonti a stampa già note ma di continuare la ricerca individuando fonti primarie poco conosciute o inedite. Attraverso tale ricerca complessa e articolata, l'autore offre un quadro chiaro e ben delineato di quello che fu l'impegno dei Carabinieri in terra molisana nei primi cinquant'anni di vita unitaria, impegno che spesso fu portato a termine fino all'estremo sacrificio.

Tenente Colonnello
Flavio Carbone





Autori Vari

**160 anni di Storia e Cultura
La Real Arma dei Carabinieri e la Sicilia**

Fondazione Federico II Editore, 2021, pagg. 178

In occasione della celebrazione dei 160 anni di presenza dei Carabinieri in Sicilia, la Fondazione Federico II ha voluto dedicare un riconoscimento a quanto fatto dall'Arma sull'Isola, come afferma il presidente Gianfranco Micciché. In questo senso, si è ritenuto significativo poter ricordare anche i trent'anni dell'istituzione del primo Nucleo del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale proprio a Palermo in quel lontano 1992.

I Carabinieri di quel Nucleo e prima ancora del progenitore Nucleo Tutela Patrimonio Artistico istituito alla fine degli anni Sessanta hanno contribuito in maniera determinante e con il prezioso apporto della "Arma territoriale" al recupero di una preziosissima parte di quel patrimonio che persone senza scrupoli hanno tentato di sottrarre alla terra d'origine e al godimento della collettività in cambio di pochi danari.

Così, il volume fuori formato è organizzato in due parti: Storia e Cultura oltre che dalla prefazione del suo presidente e da una introduzione della direttrice generale della Fondazione Patrizia Monterosso.

La porzione dedicata alla storia ripercorre in sei agili contributi il ruolo dei Carabinieri in particolari momenti per le vicende accadute in Sicilia: il generale Rosario Castello introduce "il ruolo dei Carabinieri nell'Italia pre e postunitaria"; segue il professor Manlio Corselli su i Carabinieri Reali e la rivolta del "Sette e mezzo"; il professor Antonino Giuffrida tratta de La Sicilia dopo l'Unità e la costruzione dell'Arma; la dottoressa Serena Falletta parla del controllo del territorio e della presenza dei Carabinieri tra il 1860 e il 1861; il dottor Maurizio Vesco ha studiato la caserma sede della Legione Carabinieri di Sicilia nella trasformazione dall'antico quartiere di San Giacomo degli Spagnoli, mentre la dottoressa Maria Santa Distefano pubblicato la XII Legione di Palermo dei Carabinieri Reali di Sicilia.

Con tali contributi si percorre a colpo d'occhio la storia dei Carabinieri con particolare attenzione alla loro presenza in Sicilia e a Palermo nello specifico integrata, per molti degli studi, da una interessante ricerca archivistica condotta sulle fonti presenti nel capoluogo di regione.

Sfogliando le pagine della parte dedicata alla cultura si susseguono sedici contributi scritti da autorevoli studiosi del mondo dell'archeologia e della storia dell'arte che analizzano e presentano alcuni tra i beni culturali recuperati dai Carabinieri: Maria Lucia Ferruzza, su *La Testa di Ade di Morgantina*; Costanza Polizzi su *Decreti di Entella*; Rosario Patané, *Gli argenti di Morgantina: l'argenteria della città*; Stefano Vassallo, *Il lungo viaggio della coppa d'oro Phiale mesomphalos di Caltavuturo. Dal recupero nel 1981 ad oggi*; Caterina Greco, *La Dea di Morgantina*; Giovan Battista Scaduto, *Acroliti di Morgantina*; Maria Maddalena De Luca, *Acquasantiera con il ciclo dei mesi*; Evelina De Castro, *Trinità o Trono della Grazia*; Giuseppe Abbate, *Trittico con Adorazione dei Magi, David riceve l'acqua di Betlemme e Salomone e la Regina di Saba*; Virginia Buda, *Antonio Patanazzi e bottega*.

Il corredo di maioliche della Farmacia-Museo di Roccavaldina; Maurizio Vitella, Custodie eucaristiche in Sicilia tra Tardo Gotico e Rinascimento; lo stesso autore ha pubblicato anche *L'ostensorio del Real Duomo di Erice*; Gaetano Bongiovanni, *Allori in Sicilia* e quindi anche *L'Adorazione dei pastori*; Rosa Lanteri e Angela Maria Manenti su *Il tesoro di monete d'oro da Capo Schisò (Naxos)* infine, Maria Amalia Mastelloni conclude con *Il tesoro di monete d'oro*; da Capo Schisò al Museo Regionale di Messina.

Da un punto di vista cronologico i materiali recuperati sono databili dal VI secolo a.C. sino al XVII secolo, passando da opere in marmo a tele, da monete a tavolette bronzee.

In buona sostanza, si può notare come nel corso degli ultimi cinquanta-sessanta anni gli scavi clandestini dei cosiddetti tombaroli ha permesso di sottrarre alla fruizione dei cittadini beni dal valore inestimabile che riescono a fornire un quadro molto chiaro della presenza di società strutturate nel corso dei secoli che si sono avvicinate sull'Isola. La Sicilia ha rappresentato sinora un crocevia di commerci, scambi e culture che si sono avvicinate in quella terra e hanno saputo fondersi in un armonico mutamento.

Perdere la possibilità di studiare, apprezzare e scoprire tali beni culturali e tanti altri non ancora recuperati rappresenta un *vulnus* enorme per la collettività tutta. Espungere dal contesto opere di autori di grande capacità significa lasciarsi sfuggire la comprensione di un periodo o di un fenomeno di produzione artistica che, in molti casi, apre la strada a nuove interpretazioni.

In questo senso, si deve plaudere all'iniziativa che ha saputo unire i due filoni, quello della storia, individuando molto propriamente una ricorrenza che in realtà ne contiene due come abbiamo già ricordato: i 160 anni dei Carabinieri in Sicilia e i trenta dalla costituzione del Nucleo TPC.

Dunque, appare ulteriormente meritorio aver voluto mettere l'accento su una parte, minima a quanto sembra, tra quella recuperata dai Carabinieri specialisti del settore che, grazie alla preziosa descrizione degli autori, può essere conosciuta e apprezzata dopo un periodo di sottrazione alla fruizione pubblica.

Tenente Colonnello
Flavio Carbone



ELENCO AUTORI

- > **LUOGOTENENTE MARCO ARGENTON**
Public Affairs Officer del Nato Stability Policing Centre of Excellence - Vicenza
- > **PROFESSORE FRANCESCO AVERSANO**
Professore di Diritto Agrario presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II
- > **DOTTORESSA ANNUNZIATA CAMPOLO**
Giudice Onorario presso il Tribunale dei Minorenni di Catanzaro. Educatore professionale
- > **TENENTE COLONNELLO FLAVIO CARBONE**
Redattore Capo della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri". Dottore di ricerca in Storia contemporanea e Scienze librerie e documentarie
- > **SOTTOTENENTE ALESSANDRO CARUSO**
Frequentatore del quarto corso applicativo biennale
- > **PROFESSORE SILVIO CIAPPI**
Dottore in Legge. Criminologo, Psicoterapeuta e psicopatologo forense. Docente universitario presso varie università italiane. Già Membro della Commissione parlamentare sulla morte di David Rossi
- > **DOTTORESSA CRISTINA COLOMBO**
Ricercatore confermato, affidamento cattedra di criminologia - Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Roma Tor Vergata
- > **AVVOCATO MARIA DE GIORGIO**
Avvocato civilista esperto in diritto di famiglia e minorile
- > **COLONNELLO GIUSEPPE DE MAGISTRIS**
Direttore del Nato Stability Policing Centre of Excellence - Vicenza
- > **SOTTOTENENTE GIUSEPPE EDOARDO GENOVESE**
Dottore in Legge e in Psicologia clinica. Criminologo e Grafologo forense. Docente universitario incaricato e delegato nazionale di Penelope - Associazione nazionale delle famiglie e degli amici delle persone scomparse
- > **COLONNELLO MICHELE LIPPIELLO**
Ufficiale Addetto presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
- > **PROFESSORESSA STEFANIA MABELLINI**
Professoressa associata presso il Dipartimento di storia, patrimonio culturale, formazione e società dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

- **SOTTOTENENTE ELISA MALANGONE**
Ufficiale Addetto presso l'Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militare (ISPGM), della Scuola Ufficiali Carabinieri
- **TENENTE GIUSEPPE MONTEBUGLIO**
Comandante del Nucleo Operativo della Compagnia di Torino San Carlo
- **DOTTORE ANTONIO SABINO**
Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma
- **TENENTE CARLA SETTEMBRE**
Ufficiale Psicologo e Psicoterapeuta, Addetto al Reparto Analisi Criminologiche del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche
- **GENERALE DI BRIGATA SALVATORE SGROI**
Vicecomandante Comando Interregionale Carabinieri "Culquaber"
- **PROFESSORE GIORGIO SPANGHER**
Già Ordinario di Procedura Penale
- **DOTTORE PAOLO VICCHIARELLO**
Coordinatore della Struttura di Missione per la valorizzazione degli Anniversari Nazionali e la dimensione partecipativa delle nuove generazioni - Presidenza del Consiglio dei Ministri

INSERTO

- **TENENTE COLONNELLO FLAVIO CARBONE**
Redattore Capo della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri". Dottore di ricerca in Storia contemporanea e Scienze librerie e documentarie



INDICE GENERALE ANNO 2022

INAUGURAZIONE DELL'ANNO ACCADEMICO 2021-2022

Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri <i>Generale di Divisione Claudio Domizi</i>	I 12
Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri <i>Generale di Corpo d'Armata Teo Luzi</i>	I 17
Intervento del Ministro della Difesa <i>Onorevole Lorenzo Guerini</i>	I 25

DOTTRINA

Normativa antiterrorismo, precursori di esplosivi e fitofarmaci: nuove prospettive operative <i>Antonio Bandiera</i>	I 29
Definizione, poteri e attribuzioni del comandante di aeromobile civile e militare ed il porto delle armi a bordo dei velivoli <i>Andrea Bettini</i>	I 41
<i>Leadership</i> e disimpegno morale <i>Tommaso Colaiocco, Laura Seragusa</i>	I 67
Dalla devianza alla delinquenza <i>Cristina Colombo</i>	I 89
Nuove garanzie per l'acquisizione dei tabulati telefonici <i>Giorgio Spangher</i>	I 113
La Costituzione ha 75 anni <i>Alfonso Celotto</i>	II 7
L'evoluzione della responsabilità civile in materia di organizzazione e le sue ricadute sull'attività delle Forze Armate e di polizia <i>Paolo Del Giacomo</i>	II 15
Qualità dei farmaci: contrasto alla contraffazione e falsificazione farmaceutica e vendita illegale <i>online</i> <i>Achille Iachino, Katja Carboni</i>	II 39
L' <i>Hardiness</i> : un fattore protettivo per il benessere psicologico nel contesto militare <i>Stefano Livi, Isabella Lo Castro, Valentina Maddiona</i>	II 49

Il sopralluogo psico-criminologico nell'Arma dei Carabinieri. Definizione e prospettive di sviluppo <i>Giovanni Martucci, Angelo Zappalà</i>	II	65
La pericolosità generica tra misure di prevenzione, Daspo sportivo e Corte costituzionale <i>Gianluca Ruggiero</i>	II	87
Democrazia digitale e patrimonio culturale <i>Carlo Bosna</i>	III	11
Il patteggiamento come causa escludente dalle procedure ad evidenza pubblica <i>Vittorio Capuzzza</i>	III	21
L'evoluzione della giurisprudenza di Cassazione in merito al delicato tema del nesso di casualità tra l'esposizione a sostanze nocive sul posto di lavoro e l'insorgenza di malattie <i>Luigi Di Costanzo</i>	III	29
L'inviolabilità delle conversazioni e delle comunicazioni difensive: quadro normativo, orientamenti giurisprudenziali e ruolo della polizia giudiziaria <i>Annamaria Frustaci, Alessandro Caruso, Roberto Fanelli, Vincenzo Pasquale Sorriento, Giuseppe Zarbo</i>	III	39
La riforma Cartabia tra speranze e timori <i>Giorgio Spangher</i>	III	87
Contrastare i fenomeni di odio online <i>Davide Taibi, Vito Monteleone</i>	III	91
I "beni culturali" alla luce della Convenzione di Nicosia: verso una nozione sempre più sostanziale? <i>Stefania Mabellini</i>	IV	11
La riforma Cartabia: una sfida di valori <i>Giorgio Spangher</i>	IV	19
L'autopsia psicologica: uno strumento investigativo utile nei casi di morte violenta o sospetta <i>Silvio Ciappi, G. Edoardo Genovese</i>	IV	23
Ordine europeo di indagine penale. Punto a favore dei diritti fondamentali nel caso Gavanozov <i>Giuseppe Montebuglio</i>	IV	47
Le comunità straniere multi-etniche in Italia: le nuove sfide <i>Carla Settembre</i>	IV	57

Il bullismo. Da una forma di disagio a una forma di violenza <i>Cristina Colombo, Michele Lippiello, Elisa Malangone</i>	IV	73
Il coinvolgimento dei minori nella criminalità organizzata <i>Annunziata Campolo, Maria De Giorgio, Alessandro Caruso</i>	IV	91

AGRO ECO AMBIENTE

Assetti organizzativi dell'impresa alimentare e profili di esonero della responsabilità <i>Stefano Masini</i>	I	117
Spunti per una nuova impostazione teorica sulle strade vicinali soggette a pubblico transito <i>Diego Alessandri, Cristiano Manni</i>	II	99
Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri nel contrasto alle pratiche commerciali sleali <i>Stefano Masini</i>	III	105
<i>Official agri-food controls</i> : modelli europei e adattamento della disciplina interna <i>Francesco Aversano</i>	IV	119

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

Spazio: tra importanza diplomatica e nuovi scenari geostrategici <i>Dario Germani</i>	II	141
La Cooperazione Giudiziaria penale in materia di beni culturali: analisi giuridica e proposte operative dell'Ufficio italiano di Eurojust <i>Filippo Spiezia</i>	II	159
La Polizia di Stabilità, il grande assente nell'equivoco afgano <i>Giuseppe De Magistris</i>	IV	139
<i>Lanfare</i> . La centralità geostrategica del Mediterraneo sotto il profilo della territorializzazione dell'Alto Mare <i>Salvatore Sgroi</i>	IV	149

STUDI MILITARI

Il valore di consegna delle prescrizioni "aggiuntive" che disciplinano lo svolgimento del servizio <i>Antonio Sabino</i>	I	127
Effetti etico-normativi del giuramento militare <i>Ciriaco Sarnelli</i>	I	131

La richiesta di provvedimento <i>ex art.</i> 260 CPMP nei confronti dei militari in missione all'estero e di quelli in comando o in aggregazione: di chi la competenza?	
<i>Antonio Sabino</i>	II 185
L'intercettazione (registrazione) di comunicazioni tra presenti. Tra liceità e risvolti disciplinari	
<i>Michelangelo Ciliberti</i>	III 121
Le navi della Regia Marina e della Marina militare con il nome Carabiniere (quinta ed ultima parte)	
<i>Marco Gemignani</i>	III 135
Sviluppi giurisprudenziali in tema di configurabilità del reato di truffa per lo svolgimento di attività lavorativa extraistituzionale non autorizzata	
<i>Antonio Sabino</i>	IV 167
Le stelle di Dora	
<i>Paolo Vicchiarello</i>	IV 173

CONVEGNI

Convegno di Studi Storici. Le Forze Armate e la Nazione Italiana: 1990-2000. 12-13 ottobre 2022	
<i>Flavio Carbone</i>	IV 177
Police in conflict: lessons from the U.S. experience in Afghanistan	
<i>Marco Argenton</i>	IV 185

LIBRI

Resistenza senz'armi. Rosario Angelo Livatino un magistrato per i nostri tempi	
<i>di Vincenzo Bertolone</i>	
<i>Recensione di Chiara Pistilli</i>	I 143
Un Carabiniere del Re. Origini e vicende del Colonnello Andrea De Leo e della sua Castelluccio	
<i>di Maria Teresa De Leo</i>	
<i>Recensione di Flavio Carbone</i>	I 146
Intelligence studies. Un'analisi comparata tra l'Italia e il mondo anglo-americano	
<i>di Mario Caligiuri e Giangiuseppe Pili</i>	
<i>Recensione di Ferdinando Angeletti</i>	I 148

Islam and Security in the West <i>di Stefano Bonino e Roberta Ricucci</i> <i>Recensione di Ferdinando Angeletti</i>	II	191
Prison Sapiens. La chiamata del Titano <i>di Lucio De Angelis</i> <i>Recensione di Flavio De Luca</i>	II	193
Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione <i>di Rosario Scalia</i> <i>Recensione di Maurizio Campagna</i>	III	149
Sfogliando una fiamma. Storia letteraria dei Carabinieri <i>di Emilio Limone</i> <i>Recensione di Fausto Bassetta</i>	III	152
Per una polizia nuova. Il movimento per la riforma della Pubblica Sicurezza (1969-1981) <i>di Michele Di Giorgio</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	III	153
Rosario Livatino. Identità, martirio e magistero <i>di Pio Sirna</i> <i>Recensione di Ferdinando Angeletti</i>	III	155
Il Milite Ignoto. Sacrificio del cittadino in armi per il bene superiore della Nazione. Atti del Convegno. 13-14 ottobre 2021 <i>di Autori Vari</i> <i>Recensione di Alessio Rumori</i>	IV	191
Le avventure del Carabiniere Ugo Luca <i>di Paolo Gaspari</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	IV	193
La Benemerita in Molise. Storia dei Carabinieri per una società e un territorio nel XIX secolo <i>di Sergio Bucci</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	IV	195
160 anni di storia e cultura. La Real Arma dei Carabinieri e la Sicilia <i>di Autori Vari</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	IV	197

INSERTO

<i>La tutela penale del Made in Italy nel settore agroalimentare</i> > Diritti e Made in Italy <i>Alfonso Celotto</i>	I	3
---	---	---

>Cibo e diritti culturali		
<i>Vito Rubino</i>	I	9
>Il patrimonio agroalimentare nazionale: strumenti a difesa della competitività economica		
<i>Stefano Masini</i>	I	19
>La tutela penale delle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari		
<i>Aldo Natalini</i>	I	37
> La responsabilità degli enti da reato agro-alimentare		
<i>Cristiano Cupelli</i>	I	57
>Il diritto europeo alimentare. La rete internazionale dei controlli per un'azione coordinata di polizia giudiziaria nel contenimento delle frodi alimentari		
<i>Amedeo De Franceschi</i>	I	71
>Le funzioni di Eurojust: collaborazione investigativa nella lotta alla criminalità organizzata in ambito europeo		
<i>Gian Carlo Caselli</i>	I	87
#dallaChiesa40		
<i>L'eredità del Generale dalla Chiesa a quarant'anni dalla morte</i>		
> Prolusione del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri		
<i>Generale di Corpo d'Armata Teo Luzi</i>	III	3
> Gli insegnamenti di mio padre		
<i>Nando dalla Chiesa</i>	III	9
> Dalla Chiesa: dalle Brigate Rosse alla Mafia		
<i>Gian Carlo Caselli</i>	III	21
> Carlo Alberto e la sua "Costituzione"		
<i>Alfonso Celotto</i>	III	29
> Il metodo operativo		
<i>Domenico Di Petrillo</i>	III	35
> La lezione del Generale		
<i>Ivan Rizzolo</i>	III	53
>Carlo Alberto dalla Chiesa: il Maestro		
<i>Flavio Carbone</i>	III	69
<i>200 anni di Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali</i>		
<i>Flavio Carbone</i>	IV	

dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

REGOLAMENTO
GENERALE
DEL CORPO
DEI
CARABINIERI REALI

APPROVATO DA S. M.

IL 16 OTTOBRE 1822,

Preceduto dai due Regi Biglietti relativi, e da una lettera di
trasmissione dell'ISPETTORE GENERALE dell'Arma al signor
COLONNELLO COMANDANTE con analoga Istruzione.



TORINO

DALLA TIPOGRAFIA DI CHIRIO E MINA
Stampatori dell'Ispezione generale del Corpo de'Carabinieri Reali.
1822.

*Inserto a cura del
Tenente Colonnello Flavio Carbone
Redattore Capo della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*

200 anni
di Regolamento Generale

INSERTO

Sommario

1. Premessa	5
2. Il 1822 prima del Regolamento Generale	5
3. Il Regolamento Generale nell'edizione del 1822: caratteri estrinseci e intrinseci del volume	9
4. La struttura del Regolamento Generale del corpo de' Carabinieri Reali	12
5. Un modello a riferimento: l'Ordonnance Royale del 1820	16
6. Il Regolamento dall'Ispezione Superiore al Comitato	26
7. Il Regolamento Generale del 1822 postunitario	33
8. Il diritto vivente nell'edizione ufficiale del 1867	37
9. Il tentativo di riforma del 1871	39
10. Il Regolamento Generale del 1822 nella nuova edizione del 1881 ..	43
11. Conclusioni	49

200 anni di Regolamento Generale⁽¹⁾

Flavio Carbone^(*)

1. Premessa

La fine del 2022 coincide con la ricorrenza del bicentenario di pubblicazione del Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali. Per la prima volta tutte le disposizioni relative al servizio d'istituto e alla gestione interna della giovane Istituzione *latu sensu* furono armonizzate in un *corpus* unico, se si vuole, allo scopo di eliminare incertezze interpretative nello svolgimento del servizio e delle principali attività condotte dai Carabinieri.

Le pagine che seguono vogliono presentare alcuni elementi e considerazioni relativi a quello strumento normativo che corrisponde al nome di Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali, partendo proprio da quell'antico testo che oggi giorno ancora si trova con frequenza in molti comandi dell'Arma.

2. Il 1822 prima del Regolamento Generale

Sino alla fine del 1822, le disposizioni relative all'Istituzione e allo svolgimento del servizio erano disciplinate da norme differenti che si erano sovrapposte via via.

Giova ricordare oltre alle regie patenti istitutive del 13 luglio 1814, anche i provvedimenti successivi che intervennero sulle funzioni assegnate ai Carabinieri e sulla gestione del corpo nel suo insieme o in alcuni aspetti particolari⁽²⁾.

Sul 1822, anno di riforme almeno in campo militare, si stagliavano ancora le ombre della fallita rivoluzione liberale del marzo 1821 e dell'epurazione che fu condotta con mano pesante sia nell'Armata Sarda, sia nella

(*) Redattore Capo della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri". Dottore di ricerca in Storia contemporanea e Scienze librerie e documentarie.

(1) L'inserto riprende alcuni passi del paragrafo "Il Regolamento Generale, uno e trino (1822, 1867, 1881)" del volume di Flavio CARBONE, *Tra carte e caserme, Gli archivi dei Carabinieri Reali (1861-1946)*, Roma, Stato Maggiore della Difesa, 2017. Questo saggio costituisce una prima riflessione sul principale regolamento dedicato ai Carabinieri su cui chi scrive sta conducendo uno studio più strutturato.

(2) Oltre alle regie patenti del 13 luglio 1814 recanti l'istituzione del corpo dei Carabinieri Reali, si devono segnalare le regie patenti del 18 gennaio 1815, per la variazione dello stabilimento del buon governo, il regolamento di disciplina e di servizio interno per il corpo dei Carabinieri Reali datato 30 giugno 1815, le regie patenti del 15 ottobre 1816 che stabiliscono un Ministero della pulizia, le regie patenti datate 15 ottobre 1816 con le quali è fissato il modo d'istituzione del corpo dei Carabinieri Reali e ne determina le attribuzioni e le incumbenze, le determinazioni regie relative all'organizzazione e regolamento militare per il corpo dei Carabinieri Reali in data 9 novembre 1816, il regolamento di amministrazione e contabilità per il corpo dei Carabinieri Reali. Tali norme non sono analizzate e considerate nel presente contributo.



Ritratto del re di Sardegna,
Carlo Felice di Savoia
(Fonte: <https://commons.wikimedia.org/>)

società piemontese maggiormente compromessa con quel moto⁽³⁾.

C'è da dire subito che, nella sua più che datata ma ancor utile opera apparsa in occasione del primo centenario di fondazione dei Carabinieri, il Denicotti non si esprime né sull'epurazione, né sull'importanza del Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali che quindi è inserito forse troppo sommessamente nel processo di riorganizzazione dei Carabinieri⁽⁴⁾.

Il moto liberale aveva creato una profonda spaccatura soprattutto tra gli ufficiali piemontesi, divisi tra chi aveva vissuto l'esperienza sotto le bandiere napoleoniche e chi era rimasto in attesa di una restaurazione. I tentativi avviati da

Vittorio Emanuele I al rientro nei suoi possedimenti di "Terraferma" non erano riusciti a ricucire lo strappo basato, soprattutto dal punto di vista militare, sull'esperienza vissuta sui campi di battaglia europei del primo quindicennio del secolo.

Dunque con l'ascesa al trono del fratello, Carlo Felice, si corse ai ripari attraverso la repressione, promulgando già il 27 agosto 1822, dunque più di tre mesi prima del regolamento, il regio editto penale militare⁽⁵⁾.

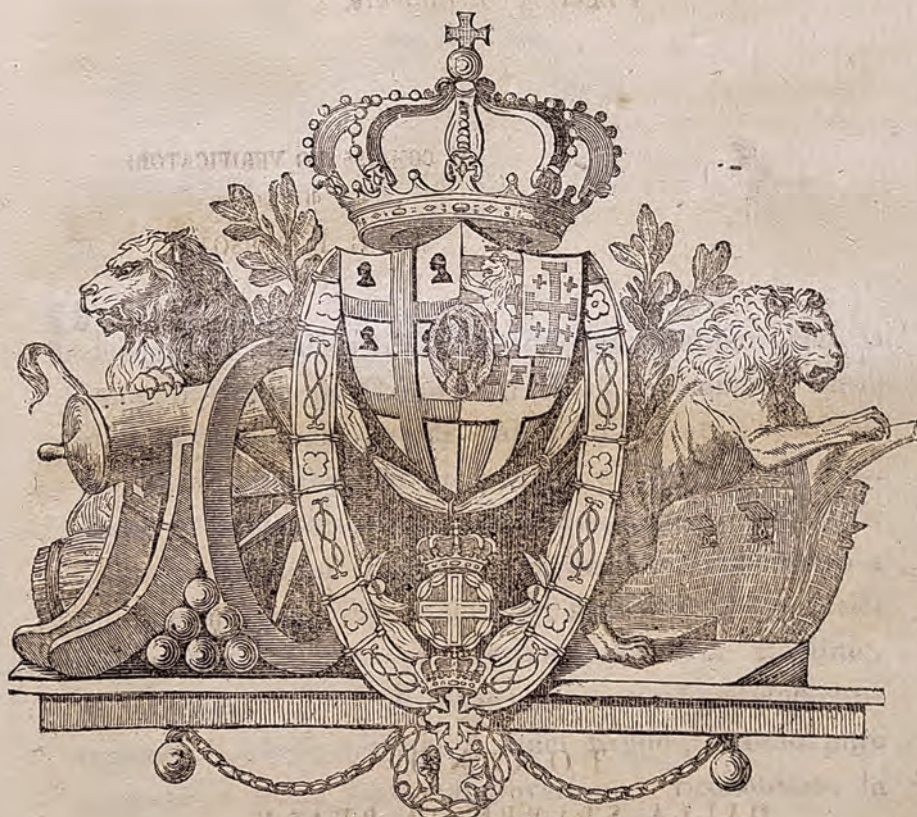
Tale proto-codice penale per l'esercito si inseriva in una serie di riforme che avevano l'obiettivo di razionalizzare l'apparato giudiziario e al contempo quello afflittivo del piccolo regno di Sardegna.

Il testo militare anticipava la riforma dell'intero sistema giudiziario del 27 settembre dello stesso anno che ridisegnava il complesso sistema della giustizia ereditata dall'Antico Regime.

-
- (3) Si rinvia a Giorgio MARSENGO, Giuseppe PARLATO, *Dizionario dei Piemontesi compromessi nei moti del 1821*, 2 voll. (I - A-E e II - F-Z), Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano - Comitato di Torino, 1982 e 1986.
- (4) Ruggero DENICOTTI, *Delle vicende dell'Arma dei Carabinieri Reali in un secolo dalla fondazione del Corpo*, Roma, Tipografia dell'unione editrice, 1914, pp. [52-53].
- (5) L'editto penale militare organizzava il sistema giudiziario militare, l'organizzazione del processo nonché disciplinava le pene e la loro irrogazione. In sostanza si trattava di un intervento legislativo strutturato che intervenne sui crimini commessi dai militari. Il testo era organizzato su due titoli: il primo "Dei consigli di guerra, ed altri a cui spetta di procedere contro i delitti e colpevoli militari, e di giudicare i medesimi" e "Delle pene militari, e dei delitti a cui devono applicarsi". Alcuni cenni in Pier Paolo RIVELLO, *La giustizia penale militare ed i codici penali militari sotto il regno di Sardegna*, in Nicola LABANCA, Pier Paolo RIVELLO (a cura di), *Fonti e problemi per la storia della giustizia militare*, Torino, Giappichelli editore, 2004.

REGIE PATENTI
RIGUARDANTI
IL CORPO DE' CARABINIERI REALI.

In data 12 ottobre 1822.



TORINO NELLA STAMPERIA REALE.

Frontespizio delle regie patenti del 12 ottobre 1822 "riguardanti il corpo de' Carabinieri Reali
(Fonte: Direzione dei Beni Storici e Documentali del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri)

Un secondo elemento di analisi per introdurre il Regolamento Generale è legato alle regie patenti del 12 ottobre 1822 che riorganizzavano il corpo dei Carabinieri Reali⁽⁶⁾.

Tali regie patenti “riguardanti il corpo de’ Carabinieri Reali” rappresentano l’intelaiatura giuridica all’interno della quale fu inserito il regolamento.

Il sovrano così si esprime nella sua premessa: “pienamente soddisfatti della lodevole maniera con la quale il corpo de’ Carabinieri Reali ha compito finora alle gravi incumbenze di cui è incaricato, abbiamo ravvisato opportuno di provvedere a che il medesimo possa in ogni parte de’ nostri Stati riempire in modo uniforme le stesse funzioni”.

Tali disposizioni subentravano a quelle del 17 novembre 1821⁽⁷⁾ che già dichiaravano l’intento di riorganizzare tutta l’attività dei Carabinieri⁽⁸⁾. Si trattava dunque di armonizzare e rendere facilmente applicabili le norme che si erano precedentemente sovrapposte e che avrebbero potuto incagliare il servizio. In questo senso, il sovrano ne dava pienamente atto: “pel pubblico bene, a porre con esattezza i limiti, entro i quali deve ogni azione loro essere circoscritta, e stabilire con precisione le relazioni loro co’ varj pubblici funzionarj sì militari, che giudiziarij, politici od economici”. Si trattava di un testo composto da 124 articoli su dodici capitoli, il preambolo e la tabella della forza organica dei Carabinieri, attestante l’obiettivo di avere 2007 militari in servizio, compresi gli ufficiali.

Tornando alle regie patenti del 1822, sempre nel preambolo era indicato che “nell’atto che da un Regolamento Generale verrà più ampiamente provveduto a tutti i particolari del servizio medesimo”.

Dunque, era chiaro interesse riuscire a disciplinare, per quanto possibile, il servizio dell’Arma attraverso una norma, il Regolamento Generale, che potesse presentarsi come un unico *corpus* a disposizione di ogni militare. Gli 83 articoli organizzati su dieci capitoli riescono a sintetizzare le principali disposizioni già presenti nel testo dell’anno prima, ma senza quella puntualità eccessiva che si

(6) Nella riorganizzazione delle attività di sorveglianza del territorio e di gestione economica dei beni del regno, si rappresenta che poco dopo i provvedimenti di riorganizzazione dei Carabinieri Reali, furono pubblicate le regie patenti 15 ottobre 1822 che approvarono il “Regolamento per l’amministrazione de’ Boschi e Selve”. Flavio CARBONE, *Un regolamento per amministrare boschi e selve*, in *Notiziario Storico dell’Arma dei Carabinieri*, a. VII (2022), n. 5 (settembre/ottobre), pp. 60-61.

(7) “colle quali S.M. riunisce in un solo regolamento le varie regole, e provvidenze emanate per determinare le attribuzioni, ed il servizio de’ Carabinieri Reali, unendovi alcuni nuovi provvedimenti”.

(8) Così nel preambolo: “Avendo noi preso ad esaminare accuratamente le varie regole, e provvidenze negli scorsi anni emanate per determinare le vere attribuzioni del corpo de’ Carabinieri Reali, fissarne i doveri, e dirigerne il servizio, ebbimo a riconoscere essere utilissima cosa il raccoglierle tutte in un solo regolamento, unendovi alcuni nuovi provvedimenti, che abbiamo ravvisato opportuni a rendere meno intricato il servizio di questo corpo”.

può cogliere nelle regie patenti del 1821, demandando però ulteriori compiti al Regolamento Generale. A tale proposito l'articolo 28 attribuiva al colonnello comandante, tra l'altro, "la direzione di tutti i rami di servizio, secondo le presenti, e il Regolamento Generale".

Si consideri poi che il disposto normativo in sostanza prevedeva l'ampliamento della competenza dei Carabinieri Reali a tutto il regno di Sardegna e quindi, sia con l'esclusione della reale gendarmeria genovese⁽⁹⁾, che fu destinata ad altre funzioni, sia con l'incorporazione di parte dei Cacciatori Reali di Sardegna (nel preambolo) con l'estensione del servizio dei nostri (art. 10) all'Isola, istituendo due divisioni. In questo modo, i Carabinieri rappresentarono l'unica forza dell'Ordine a competenza generale per tutti i territori facenti parte dei domini dei Savoia. Si trattava, in sostanza, di superare antiche limitazioni legate a disposizioni del secolo precedente, ridurre costi di gestione attraverso sovrapposizioni e duplicazioni e garantire un controllo esteso sia delle aree urbane e abitate, sia di quelle rurali che più creavano preoccupazioni per il governo e la popolazione.

3. Il Regolamento Generale nell'edizione del 1822: caratteri estrinseci e intrinseci del volume

L'attuazione completa della volontà sovrana si compì il 16 ottobre 1822, con l'approvazione del Regolamento Generale. Il documento di approvazione del sovrano precisava che il regolamento era stato compilato secondo le sue indicazioni a cura dell'"Ispettore Generale della stess'Arma", cioè quel Giovanni Battista D'Oncieu de la Bâtie che era stato comandante del Corpo dal 1° novembre 1816 al 19 marzo 1819. Ispettore Generale all'atto dell'istituzione dell'incarico, D'Oncieu vi rimase sino al 1830 quando fu promosso luogotenente generale⁽¹⁰⁾.

Nella promulgazione del regolamento, con il regio viglietto sotto la stessa data che accompagnava il regolamento, si disponeva:

> l'incorporamento dei Cacciatori Reali di Sardegna nei Carabinieri a partire dal 1° gennaio 1823, con la costituzione di due divisioni Carabinieri (antesignane degli attuali comandi provinciali sardi) a Cagliari e a Sassari;

> le due divisioni agli ordini di un colonnello in secondo, a sua volta dipendente direttamente dal colonnello comandante del Corpo, mentre il tutto era sottoposto alla supervisione e sovrintendenza dell'Ispettore Generale.

(9) R. DENICOTTI, *Delle vicende dell'Arma* cit., p. [36]. Si veda sinteticamente anche Flavio CARBONE, *Le regie patenti riorganizzano i Carabinieri Reali*, in *Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri*, a. VII (2022), n. 5 (settembre/ottobre), pp. 58-59.

(10) Flavio CARBONE, *Repertorio degli ufficiali dei Carabinieri Reali 1814-1871*, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare, 2013, pp. LXXX e LXXXVI.



Giovanni Battista D'Oncieu de la Bâtie (1765-1847), comandante del Corpo e successivamente Ispettore Generale
(Fonte: *Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Fototeca*)

Il sovrano aveva anche stabilito che eventuali modifiche relative alle regie patenti o al Regolamento Generale legate agli statuti particolari della Sardegna o per causa della lontananza sarebbero state oggetto di approvazione reale.

Il 6 dicembre 1822, D'Oncieu trasmise al comandante del Corpo, la lettera n. 3486 del protocollo generale con la quale accompagnava il Regolamento.

Va sottolineato un aspetto interessante: il Regolamento Generale nella sua edizione a stampa avrebbe dovuto comprendere oltre al regolamento in sé, tutt'al più le regie patenti di promulgazione. Invece, cosa piuttosto strana, è anticipato dalle regie patenti, dal regio viglietto, nonché dalla lettera dell'Ispettore Generale. Ciò deve far riflettere poiché sembra evidente che si tratta di una questione irrituale che esula dal rigido formalismo tipicamente sabauda.

La lettera era piuttosto lunga ed era organizzata su di un preambolo, sette articoli (Istituzioni, e privilegi dei gradi; ammissione ed avanzamento; ispezione; mutazioni di residenza; doveri degli ufficiali d'ogni grado; delle relazioni dei Carabinieri Reali colle autorità; servizio dei Carabinieri Reali) per un totale di quindici pagine.

Il documento era riunito ad “una Istruzione analitica, destinata a servire di norma ai bravi Militari che la compongono”.

Con l'articolo I, l'ispettore generale chiariva a tutti i militari l'attribuzione dei gradi assegnati ai Carabinieri sia, soprattutto, il riconoscimento dovuto all'interno dell'Armata sarda della posizione di ogni militare. In questa fase storica fu riconosciuto il vantaggio del rango corrispondente al grado immediatamente superiore per il comando, sebbene ne godano dopo i titolari di questo grado stesso nell'Armata. Inoltre, altri benefici erano garantiti all'atto della pensione di ritiro.

Per quanto riguardava invece l'arruolamento si dava conferma delle modalità per l'ammissione, confermato anche con l'istituzione del “deposito degli allievi”.

Proprio a tale scopo, era precisato il ruolo dei formatori: “Ufficiali e Bass’ufficiali, che uniscano alla capacità una pazienza instancabile, come è necessaria per l’istruzione, ed una tale costante applicazione, che gli *allievi* prenderanno per modello, sarà una garanzia della loro buona riuscita”.

Si sottolineava poi la necessità di condurre le ispezioni, quelle che oggi-giorno sono definite le visite e le ispezioni, per avere un giudizio imparziale, tra l’altro, dei propri dipendenti. Su questo aspetto è necessario tener conto anche delle raccomandazioni dell’ispettore generale: “il Corpo [...] si trova in questo momento con un gran numero di reclute, che conviene istruire per renderle capaci e degne di un’Arma così distinta, e che ha resi servizi così importanti allo Stato”. Le mutazioni di residenza per tutti i militari rappresentavano la regola “ogni volta che il bene del servizio lo esigerà”. Per gli ufficiali inoltre l’articolo V attribuiva una lunga serie di doveri, costituendo quelli un esempio anche per i militari e ufficiali di altri corpi dell’Armata sarda.

La conoscenza dello stesso testo aveva il suo peso e D’Oncieu lo precisò molto chiaramente:

Il regolamento generale enumera i servizi e gli obblighi de’ Carabinieri Reali, e determina le funzioni speciali d’ogni grado, prescrive il modo con cui deve prestarsi il servizio ordinario e straordinario, spiegando le operazioni tutte e le attribuzioni numerose di quest’Arma. I sig. Ufficiali dovranno avere una perfetta cognizione di tali disposizioni, e sentiranno la necessità d’internarsi in tutte le parti del regolamento.

I rapporti con le autorità a tutti i livelli trovavano espressione concreta attraverso i rapporti mensili ed annuali che i Carabinieri inviavano alle autorità superiori e a quelle che esercitavano funzioni giudiziarie o di polizia.

Con l’articolo VII, l’attenzione era dedicata al “Servizio dei Carabinieri Reali”.

Appare molto attuale il pensiero dell’ispettore generale:

Il servizio della sicurezza pubblica, che più particolarmente è confidato al Corpo de’ Carabinieri Reali, impone ai Militari che lo compongono, degli obblighi, i quali l’interesse generale, e la sicurezza dello Stato devono far loro apprezzare [...] Non potrebbero abbastanza inculcarsi i riguardi e la civiltà, che spesso esigono le qualità delle persone che i Carabinieri per dovere sono frequentemente obbligati d’invigilare.

Si sottolineava anche che i rapporti redatti e firmati dagli ufficiali dovevano essere precisi e puntuali in modo tale da informare in modo corretto l’ispettore generale perché potesse intervenire correttamente e non a sproposito.

Inoltre, D’Oncieu precisava quanto fosse necessario che

i Carabinieri devono usar prudenza, e non abbandonarsi temerariamente a quell'ardore militare, che non misura gli ostacoli; il coraggio, che è la virtù più brillante de' Carabinieri Reali, deve riserbarsi contro i malfattori, contro gli individui abbandonati alla vendetta pubblica, e contro alla resistenza che oppongono i facinorosi di qualsivoglia specie; ma l'azione de' Carabinieri Reali deve esercitarsi secondo le formalità protettrici, quando non si tratta di conservare la tranquillità e i pacifici abitanti, i quali o si danno ai legittimi passatempi, o si occupano dei loro affari commerciali [...] Conservino, lo ripeto, i Carabinieri Reali tutto il loro coraggio per prevenire, attaccare, arrestare ed inseguire i malviventi che sono denunciati, e per l'arresto de' quali o sono stati richiesti dalle Autorità, o sono autorizzati ad eseguirne il fermo dalle leggi, e dalla natura stessa del loro servizio.

Concludeva D'Oncieu de la Bâtie: “L'Ispezzore Generale persuaso che i signori Uffiziali, Bass'Uffiziali, e Carabinieri sentiranno l'importanza di tutte queste considerazioni, e che impiegheranno tutto lo zelo, di cui diedero sin qui costante prove, perché a seconda dell'intenzione di S.M. tutti gli ordini emanati nelle Regie Patenti, e maggiormente specificati nel Regolamento Generale vengano eseguiti con tutta quella esattezza, che in tante circostanze ebbe in loro ad ammirare”. Così fu distribuito in tutti i comandi il Regolamento Generale.

4. La struttura del Regolamento Generale del corpo de' Carabinieri Reali

Dopo i documenti citati poc'anzi finalmente faceva seguito il Regolamento Generale vero e proprio, organizzato secondo il presente schema:

parte prima. Organizzazione, prerogative, personale; i quattro capitoli che la compongono (Dell'istituzione dei Carabinieri Reali, Rango del Corpo nell'Armata, Dell'Ispezzione generale, Personale. Organizzazione e forza del Corpo) ne riportano i caratteri essenziali soprattutto dichiarando espressamente, nel primo capitolo, i compiti generali attribuiti ai Carabinieri. Infatti, si precisava immediatamente che

Il Corpo de' Carabinieri Reali è una forza istituita per invigilare alla pubblica sicurezza, per assicurare nello interno dello Stato ed in campo presso le Regie Armate, la conservazione dell'ordine, o l'esecuzione delle leggi. Una vigilanza attiva, non interrotta, e repressiva, costituisce l'essenza del suo servizio⁽¹¹⁾.

Inoltre, si definiva con particolare attenzione e precisione la serie di prerogative che spettavano ai Carabinieri nel corso delle cerimonie ufficiali che si celebravano nel Regno.

(11) Ivi, pag. 1, capitolo I, articolo 1.

Una porzione significativa di tale parte era poi riservata al personale e alla descrizione delle principali attività previste a favore di quest'ultimo: il reclutamento, le promozioni, i cambi di sede, le licenze, le paghe, le ricompense, le indennità, eventuali diritti a favore dei singoli militari per lo svolgimento di servizi straordinari e quanto stabilito per le pensioni, i congedi e il servizio quale invalidi.

La parte seconda era rubricata "Relazioni del Corpo colle diverse Autorità"; anche tale parte era divisa in 4 capitoli (Dipendenze e doveri del Corpo verso i Ministri, Relazioni colle autorità giudiziaria, politiche, ed amministrative, Relazioni del Corpo colle Autorità militari, Riviste mensili).

La conseguenza era una puntuale e precisa descrizione di particolari casistiche che dovevano dar luogo a tali comunicazioni. Ad esempio, era indispensabile inviare alla segreteria di Guerra e Marina un rapporto mensile delle operazioni condotte in relazione alle attività di polizia militare: "la vigilanza, che i Carabinieri Reali debbono esercire [sic] sui militari in marcia, od assenti dal loro Corpo per congedo o licenza, come pure l'inseguimento che devesi praticare dei disertori, indugiatori, e renitenti alla leva, e dei forzati fuggiti dai bagni" che dipendevano dalla stessa Segreteria⁽¹²⁾. Inoltre, per tali attività sarebbe stato necessario inviare alla segreteria degli Interni un apposito "conto mensile del servizio giornaliero ed ordinario delle Brigate"⁽¹³⁾.

Nella parte terza, "Servizio dell'Arma", i capitoli erano quelli che avevano impatto sulle attività di carattere operativo dei Carabinieri: le attribuzioni dell'Ispettore generale, le attribuzioni e doveri degli ufficiali e sottufficiali di ogni grado, il servizio ordinario e straordinario delle brigate, le regole generali sul servizio ordinario e straordinario e, infine, i doveri dei Carabinieri nell'esecuzione del servizio, ordinario o straordinario che fosse. Le indicazioni sull'esecuzione del servizio rappresentavano, in tale parte, la porzione più consistente attraverso una estesa puntualizzazione delle attività da compiere nell'ambito quotidiano.



1820 Ufficiali dei Carabinieri Reali, a sinistra in tenuta di fatica, a destra ufficiale superiore in tenuta festiva
(Fonte: General Research Division, The New York Public Library, Digital Collections)

(12) *Regolamento Generale* cit., pp. 26-27.

(13) *Regolamento Generale* cit., p. 27.

Nella parte quarta, “Ordine interno e disciplina”, si trattava l’ordine interno, tenuta e disciplina. In linea di massima, a proposito dell’ordine interno, il regolamento trattava delle caserme e del servizio che vi si doveva svolgere all’interno, dei doveri religiosi, dell’ordinario⁽¹⁴⁾, della ripartizione dei prodotti eventuali che i militari della stazione potevano ricevere a fronte di particolari servizi, dei matrimoni e delle malattie. Nell’affrontare la questione della tenuta, erano precisate le uniformi e gli armamenti da usare nelle varie ricorrenze o servizi.

Infine, la disciplina che riportava numerose indicazioni relative a: mezzi di punizioni, potestà sanzionatoria, consiglio di disciplina, comportamenti sanzionabili disciplinarmente e sanzioni irrogate, circolare periodica e particolari fattispecie criminali addebitabili ai militari dei Carabinieri. Erano parte integrante del testo anche: lo stato della forza dei Carabinieri reali con gli organici sia in ‘Terraferma’, sia in Sardegna; la tabella delle paghe, con l’indicazione della paga annua, dei supplementi e razioni di foraggio spettanti; la tabella degli effetti di vestiario, piccolo arredo, armamento e bardatura, che riportava in un quadro anche l’uniforme da indossare per le varie circostanze; la formula di giuramento; le formule dei processi verbali. Per questi ultimi, si trattava di modelli legati all’attività che si potrebbe definire di polizia giudiziaria e che non riguardano invece incombenze di tipo amministrativo.

Infatti, i documenti elencati rappresentano verbali di: arresto d’un individuo senza carte o d’un individuo i cui connotati sarebbero stati rimessi ai Carabinieri reali; di un individuo, dietro semplice richiesta d’un’Autorità avente diritto; d’un individuo colpito da mandato di cattura; d’un delinquente colto in flagrante delitto, o inseguito dalla voce pubblica; d’un disertore, d’un renitente alla leva militare o d’un indugiato; altri modelli per casi differenti d’arresto; d’un individuo fuggito dalle galere o dalle prigioni. Inoltre, vi erano riprodotti altri modelli come i verbali: di ricerche infruttuose; d’un furto con rottura (scasso), per constatare gli schiarimenti raccolti dai Carabinieri sui delitti pubblici commessi; constatante lo stato d’un cadavere trovato sulla strada, nelle campagne o sulle sponde d’un fiume, d’un incendio; per constatare le violenze, vie di fatto e ogni altro attacco, rivolta o resistenza ai Carabinieri.

Alcune avvertenze ne agevolavano la spiegazione:

i Bass’Uffiziali e Carabinieri Reali rammenteranno che le formole qui sopra sono soltanto modelli, ai quali dovranno fare i cambiamenti e le addizioni, che necessitassero le circostanze particolari, nelle quali si troveranno, che non si sono potute prevedere tutte. In ultima analisi,

(14) Per ordinario si intende la convivenza al vitto. Alcune espressioni del Regolamento Generale sono sopravvissute sino ad oggi come l’attuale uso del lemma ‘ordinario’.

lo sviluppo dato nel Regolamento alle diverse parti del servizio dell'Arma, indica ai Carabinieri in una maniera chiara e precisa le tracce che devono seguire, e per poco che vi facciano attenzione sono sicuri di non errare, sia nell'esercizio delle loro funzioni, che nella compilazione dei processi-verbali e rapporti, a cui sono tenuti verso i loro superiori e verso le Autorità⁽¹⁵⁾.

Era chiaramente espresso che i facsimili dei verbali rappresentavano unicamente delle semplificazioni didattiche da adattare alle circostanze, ma anche che i modelli riportavano le caratteristiche necessarie per le attività di carattere investigativo.

In ogni caso, non si trattava degli unici modelli tanto da essere indicati quali “formole dé processi-verbali”, poiché completavano il regolamento 37 modelli di stampati in uso nei Carabinieri.

Questi ultimi, tuttavia, non avevano attinenza con il servizio d'istituto, bensì con le incombenze di natura amministrativa connesse⁽¹⁶⁾.

Gli ultimi due stati, infine, erano collegati con disposizioni ulteriori rispetto all'articolo 419. Il modello n. 36 recitava testualmente “Stato nominativo di presenza dei Bass'Ufficiali e Carabinieri componenti la stazione” che però, per l'articolo testé richiamato, doveva riportare anche le “note mensili delle punizioni, e trimestrali di condotta, in genere, e capacità”⁽¹⁷⁾. In effetti, il successivo articolo 428 spiegava che il documento aveva particolare rilevanza e il compilatore, ovvero il comandante di compagnia, doveva prestare particolare attenzione alla colonna delle “note caratteristiche presentanti le qualità personali d'ogni individuo”. È evidente quindi il peso di tali indicazioni che, a scadenza costante e senza deroghe, dovevano portare alla valutazione del rendimento del personale. Anche lo stato mensile di rivista era già richiamato dall'articolo 160 che disponeva, in analogia con gli altri corpi di truppa, una rivista che ha come solo scopo “di constatare la presenza degli uomini, e cavalli, ed è estranea a qualunque altro genere d'Ispezione”⁽¹⁸⁾.

Un aspetto particolarmente significativo contenuto nel Regolamento Generale è dato dagli articoli 593-595 riservati alla circolare periodica⁽¹⁹⁾.

(15) *Regolamento Generale* cit., p. 215.

(16) Infatti, i modelli riportati alla fine del testo a stampa si richiamavano direttamente agli articoli del Regolamento Generale, trasferendo in forma grafica le disposizioni contenute nel testo.

(17) *Regolamento Generale* cit., art. 419, par. 10.

(18) Ivi, art. 166.

(19) Nella rappresentazione pittorica del colonnello Giovanni Battista D'Oncieu de la Bâtie, comandante del corpo dei Carabinieri Reali dal 1° novembre 1816 al 19 marzo 1819, è rappresentato con una copia manoscritta di un testo recante in intestazione “Giornaliere del Corpo dé Carabinieri Reali”, F. CARBONE, *Repertorio degli ufficiali* cit., p. LXXXVI e *Idem, Tra carte e caserme* cit., pp. 449-452. Con la circolare periodica si portava a conoscenza tutto il

Nello specifico, il testo normativo partiva dalla considerazione generale che sebbene i Carabinieri fossero sparsi su tutto il territorio statale era necessario mantenerli saldamente coesi nel morale; “anzi ne deriva maggior importanza d’ispirare, e mantenere costantemente un solo spirito di corpo, un solo interesse, un solo scopo nelle singole Stazioni”⁽²⁰⁾. Quindi, il motivo principale per cui si era ritenuto necessario raccogliere in un unico testo tutte le disposizioni relative ai Carabinieri era collegato proprio alla necessità di mantenere uniti moralmente i Carabinieri e il loro comandante. Tuttavia, si doveva stimolare lo spirito di corpo attraverso l’esempio e l’emulazione. Tale obiettivo era perseguito dal colonnello che avrebbe “mensilmente compilato, e diramato a tutte le Stazioni, un ristretto nominativo delle più distinte azioni di merito e delle ricompense, come delle rilevanti mancanze e punizioni.

Questo compendio periodico comprenderà pure le mutazioni personali, e gli altri avvenimenti, che possono particolarmente riflettere ed interessare il reggimentoale, e disciplinare del corpo”⁽²¹⁾. L’ultimo articolo riservato alla circolare periodica imponeva al comandante di stazione la “diligente lettura all’intera sua brigata riunita” e quindi la classificazione della circolare periodica in ordine cronologico, “formandone una serie separata dalle altre circolari”⁽²²⁾.

5. Un modello a riferimento: l’Ordonnance Royale del 1820

Secondo alcuni studi più recenti, il Regolamento Generale sarebbe stato elaborato sulla base dell’*Ordonnance Royale* del 29 ottobre 1820, “portant règlement sur le service de la Gendarmerie”⁽²³⁾. Più precisamente, prendendo a spunto una proposta di riorganizzazione dei Carabinieri datata 1856 e firmata dal tenente colonnello Trofimo Arnulfi, sostiene l’autore che “con riferimento al regolamento del corpo del 1822, egli ne conferma la derivazione da quello

corpo sia dei comportamenti negativi tenuti da alcuni suoi appartenenti con le sanzioni irrogate, sia delle azioni di merito con i riconoscimenti e le ricompense accordate, *Carabinieri 1814-1980*, Roma, Ente Editoriale per l’Arma dei Carabinieri, 1981, pagg. 48-49; secondo tale opera pubblicata dall’Istituzione la circolare “stampata mensilmente ed inviata ai comandi dipendenti, riportava i fatti importanti nel campo, appunto della repressione dei delitti”.

(20) *Regolamento Generale* cit., art. 593.

(21) *Ivi*, art. 594.

(22) *Ivi*, art. 595.

(23) *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc. depuis le mois de Juin 1789 jusqu’au mois d’Août 1830, annoté par M. Lepec, Avocat à la Cour royale de Paris*, tome 15, Parigi, Administration du journal des notaires et des avocats, 1839, pp. 226-271. Si veda anche *Ordonnance du Roi de 29 octobre 1820, annotée, portant règlement sur le service de la gendarmerie, mise en concordance avec les décisions postérieures et notamment avec l’ordonnance du 16 mars 1838 sur l’avancement et la nomination aux emplois dans l’armée*, Paris, Léauté, 1851.

della *gendarmerie* del 1820 per il servizio d'istituto, aggiungendo che in relazione ai rapporti tra Carabinieri e autorità civili “eziandio fu quasi letteralmente tradotto dal francese”⁽²⁴⁾. Sicuramente, l'affermazione di Arnulfi tiene conto non solo della sua esperienza, poiché in servizio nel corpo dei Carabinieri Reali sin dal 1820, ma di quanto aveva avuto modo di leggere e di studiare sino a quel momento⁽²⁵⁾. Ciò tuttavia merita un riscontro.

L'ordinanza reale del 1820 era divisa in due parti: la prima su due capitoli (*De l'institution de la Gendarmerie, du personnel*) e la seconda su tre capitoli (*Des rapports de la gendarmerie avec les différentes autorités, du service* e infine *Police et discipline, ordre intérieur*) per complessivi 319 articoli.

Il capitolo 1 della parte prima era composto da tre articoli, mentre il secondo da 34 articoli organizzati in sette paragrafi. Nella seconda parte, i primi 70 articoli erano riservati al primo capitolo *Des rapports de la gendarmerie avec les différentes autorités* suddiviso in sei paragrafi e cinque sezioni.

Il secondo capitolo *Du service* era strutturato su 141 articoli, cinque paragrafi e otto sezioni. Il terzo e ultimo capitolo *Police et discipline, ordre intérieur* si sviluppava su 68 articoli, e nove paragrafi. È evidente che la struttura dell'*Ordonnance* si presentava squilibrata in riferimento alla parte del servizio che disciplinava minuziosamente le disposizioni per tutti i militari della Gendarmeria Reale, compresi gli ufficiali. Allo scopo di avere la certezza delle affermazioni dell'Arnulfi, quindi si è proceduto ad una comparazione dei due principali testi di riferimento: l'*Ordonnance* e il Regolamento Generale.

Si può affermare *prima facie* che il Regolamento Generale è per *magna pars* estratto dal testo francese, con alcune eccezioni. Ciò, va ricordato, per chiara traslazione delle norme francesi all'interno del sistema statale sardo-piemontese. A questo si deve aggiungere la necessità di un sistema statale fortemente centralizzato ma anche presente sul territorio, superando i particolarismi che il Piemonte aveva persistenti in Antico Regime⁽²⁶⁾.



1820 Gendarme royal
(Fonte: «Source gallica.bnf.fr /
Bibliothèque nationale de France»)

(24) Emanuele FACCENDA, *I Carabinieri tra storia e mito 1814-1861*, Roma, Carocci Editore, 2009, p. 30.

(25) F. CARBONE, *Repertorio degli ufficiali cit., ad nomen*.

(26) Resta evidente, comunque quanto affermato dalla Mongiano: “Per concludere, si può dunque notare che, da quest’ultima riforma, il modello organizzativo francese usciva in parte ridimensionato e, per certi versi, adattato all’ordinamento sabaudo, facendo convivere il nuovo con l’antico”, Elisa MONGIANO, *La Segreteria degli interni e la polizia*, in “Ombre e luci della Restaurazione - Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna, Atti del convegno Torino, 21-24 ottobre 1991”, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1997, pp. 105-119.

Dunque un regolamento unico per disciplinare il servizio dei Carabinieri Reali sulla falsariga di quanto si faceva nella Francia della Restaurazione. Ma gli allineamenti sono legati alle funzioni che tuttavia non sono perfettamente sovrapponibili, nonostante la Francia rimanga a lungo il modello di riferimento per il piccolo regno di Sardegna prima e il regno d'Italia poi.

Se si considera come base di partenza il Regolamento Generale, la struttura enunciata precedentemente non corrisponde perfettamente a quella dell'*Ordonnance*. Infatti, va detto che l'opera di ricucitura delle norme francesi nella traduzione e applicazione per i Carabinieri Sardo-piemontesi fa emergere alcune differenze in linea con il ruolo che Carabinieri Reali e *Gendarmerie Royale* avevano nelle rispettive società.

Per osservare una delle prime difformità, si consideri il secondo comma dell'articolo 1 del Regolamento Generale: “Una vigilanza attiva, non interrotta, e repressiva costituisce l'essenza del servizio”, mentre l'*Ordonnance* parla più semplicemente di “surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service”⁽²⁷⁾.

L'aspetto che si vuole mettere in relazione sono le modeste modifiche nel testo, peraltro provenienti dagli interventi normativi del 1816, dove la sorveglianza per i Carabinieri deve essere soprattutto attiva.

Su questo, si ritiene necessario fare una piccola precisazione, legata alla funzione attribuita ai Carabinieri. Il ruolo che emerge nei documenti e nei testi normativi dell'Età della Restaurazione è di custodi dell'ordine e dell'esecuzione delle leggi quali espresse emanazioni della volontà del sovrano “per grazia di Dio” nel Piemonte feliciano. Ciò lascia intravedere chiaramente che proprio i Carabinieri rappresentavano quel primo elemento di tangibile presenza dello Stato sino negli angoli più remoti del Paese di allora.

Un elemento particolarmente innovativo nel Regolamento è l'istituzione del deposito allievi, recentemente celebrato a Torino⁽²⁸⁾. Il deposito allievi, istituito con le regie patenti del 12 ottobre 1822, rappresentò nel tempo il centro di formazione per eccellenza degli aspiranti Carabinieri che, al termine del percorso addestrativo, erano destinati alle stazioni.

(27) Si rinvia a Ferdinando ANGELETTI, *La fortuna di una definizione*, in *Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri*, a.VII (2022), n. 2 (marzo-aprile), pagg. 44-51 e anche Flavio CARBONE, *Repertorio degli ufficiali*, cit., pagg. XCVI-985, p. XXIII.

(28) La ricorrenza è stata celebrata con il giuramento solenne il 23 luglio 2022 e una mostra “Guarda-voi! Due secoli della Scuola Allievi Carabinieri di Torino”, tenutasi dapprima presso il Mastio della Cittadella dal 1° al 31 luglio 2022 e quindi a Palazzo Lascaris, sede del Consiglio Regionale della Regione Piemonte. Sul giuramento, Rosario SCOTTO DI CARLO, *A scuola da 200 anni*, in *Il Carabiniere*, a. LXXV, n. 8/9 2022, pagg. 60-61. In merito alla mostra, si veda il catalogo “Guarda-voi! Due secoli della Scuola Allievi Carabinieri di Torino”, s.n., s.i., s.d. (ma Torino, 2022).

In questo senso, l'*Ordonnance* non riportava alcuna indicazione (artt. 9-13), al punto che militari in servizio o in congedo con almeno quattro anni, una volta immessi nel corpo, erano destinati direttamente alle unità⁽²⁹⁾. Emerge dunque la necessità di costituire un reparto addestrativo, adatto alle necessità del momento e in grado di trasmettere quel sapere teorico-pratico indispensabile sia all'assolvimento di istituzione militare, sia di forza dell'ordine a competenza generale. Quest'ultimo aspetto va sottolineato; attraverso i Carabinieri Reali il sovrano riuscì finalmente ad avere un organismo di polizia che avesse la capacità di operare su tutto il territorio del regno e con diverse competenze, dalla polizia di sicurezza, alla polizia giudiziaria, a quella militare e altre ancora. Si trattava di un evidente salto di livello che abbracciava il piccolo Stato e che, attraverso la progressiva estensione delle competenze territoriali dei Carabinieri, ne faceva uno strumento di grande efficacia per le necessità di governo di casa Savoia. In questo senso deve essere letta la decisione di Carlo Felice di incorporare nel corpo dei Carabinieri Reali, alcuni elementi scelti della reale Gendarmeria ligure e dei Cacciatori Reali di Sardegna e di estenderne l'operato a tutto il territorio.

Ciò, va ricordato, senza sovvertire i poteri esistenti nei diversi territori del regno e dunque riuscendo ad inserire i Carabinieri in un sistema politico, giudiziario e sociale differente sulla base del territorio da proteggere.

In merito al personale, poi, le differenze tra i due testi normativi sono più sottili a parere di chi scrive. La norma francese, nel capitolo II *Du service*, dedica tutta una parte alle *Fonctions des officiers de tout grade* (artt. 123-178), ma non fa alcun riferimento esplicito ai *Bass'Uffiziali* che il Regolamento Generale inserisce nel suo capitolo II *Attribuzioni, e doveri degli Uffiziali, e Bass'Uffiziali d'ogni grado*. Di questi ultimi si parla negli articoli 204-214 allorché si tratta delle incombenze dei comandanti di suddivisione di seconda classe attribuita a sottufficiali (artt. 204-207), dei compiti dei comandanti di stazione (artt. 208-210) e, infine degli *Appointés* (artt. 211-214).

(29) Benoît HABERBUSCH, *L'histoire des écoles de sous-officiers de la Gendarmerie*, in *Les amis de la gendarmerie*, a. LXXIX, n. 314 (maggio 2016), pp. 57-59.



1820 Cacciatore Reale di Sardegna

(Fonte: General Research Division, The New York Public Library, Digital Collections)

L'attenzione ai sottufficiali da parte piemontese è interessante perché mette in luce, a differenza di quanto era disciplinato in Francia, il ruolo di questi ultimi. Infatti, proprio questi erano responsabili “della stretta esecuzione di tutti gli ordini e richieste che ricevono, e del mantenimento dell'ordine nel distretto del loro comando”, rimandando poi ad altre parti del Regolamento la disciplina più puntuale delle attività assegnate alle stazioni Carabinieri.

Inoltre, la presenza del grado di *Appointés* di prima e di seconda classe inseriva un elemento di valorizzazione per i militari in possesso di lunghi anni di servizio e che si distinguevano soprattutto per l'esperienza acquisita al punto tale che quelli di prima classe potevano sostituire i sottufficiali nel reggere la Stazione in caso di assenza.

Dunque, nell'ambito delle loro attribuzioni e dei compiti disciplinati e previsti, si conferiva maggiore importanza ai ruoli più bassi della catena di comando, lasciando trasparire la volontà di garantire una certa autonomia.

Non si trattava, naturalmente, di libertà d'agire senza controllo. Sia al di là, sia al di qua delle Alpi erano imposte visite ed ispezioni da parte degli ufficiali alle stazioni dipendenti. Ciò che fa la differenza è il disciplinamento.

In Francia, quest'ultimo è rigido assegnando anche il mese in cui iniziare le visite (nel caso dei *chefs d'escadrons* e dei *capitaines commandant les compagnies de gendarmerie royale* le brigate dovevano essere ispezionate due volte l'anno, cominciando nei mesi di febbraio e di settembre, *ex art.* 133), mentre al di qua è stabilito genericamente, per i capitani, di procedere alla visita delle stazioni dirette ogni due mesi come fanno i luogotenenti per le loro (artt. 179-188), esonerando almeno formalmente i maggiori dall'obbligo (artt. 177-178). Queste ampie attribuzioni non garantiscono solamente maggiore libertà d'azione degli ufficiali a livello periferico, in linea con quella tendenza che si percepisce nel paragone con il sistema francese, ma addossano responsabilità più alte.

Infatti, le differenze si esaltano osservando gli avvenimenti straordinari che danno luogo ad un'informativa da parte del luogotenente o di un suo superiore alle autorità di governo entro le 24 ore. Nel caso dei Carabinieri si prevedono: “1° Le macchinazioni contro il Governo. 2° Le provocazioni alla ribellione. 3° Le distribuzioni di denaro od altri oggetti, ed i raggiri d'ogni genere per sedurre le truppe, indurle alla rivolta, od a mancare altrimenti ai proprj doveri. 4° I maneggi tendenti ad ottenere o favorire la diserzione, od impedire i contingenti ad arrendersi al loro dovere. 5° Gli adunamenti armati o non armati aventi carattere di sedizione, le sommosse popolari. 6° Le arrestazioni dei subornatori, delle spie, l'arresto delle loro corrispondenze, o di qualunque carta somministrante indizio o prove di delitti o macchinazioni, che attentino alla sicurezza interna od

esterna dello Stato, o del Trono. 7° Gli incendi delittuosi o casuali d'edifici pubblici, o di altri di grande considerazione, gli assassinj od attentati sulla persona dei funzionarj pubblici, contro i corrieri, contro i convoglj di oggetti appartenenti al Governo, e contro i conduttori delle diligenze. 8° Gli attruppamenti sediziosi aventi per oggetto la rapina de' convoglj di granaglia, farina, ecc. 9° Le scoperte d'officine, di laboratoj, od instrumenti inservienti alla fabbricazione delle monete false, e lo arresto dei falsi monetarj. 10° I fatti di resistenza o di rivolta alla forza armata, gli attacchi diretti od eseguiti contro la medesima incaricata della custodia o scorta de' prigionieri, e l'evasione di detenuti dalle carceri, o dalle mani della forza. 11° I radunamenti, le scorrerie, gli attacchi dei malviventi riuniti od organizzati in banda, devastando e depredando gl'individui e le proprietà. 12° Il rapimento o saccheggio delle pubbliche casse, o dei magazzini militari. 13° Le scoperte di depositi d'armi nascoste. 14° Le scoperte di lettere minatorie, di segni o parole per rannodarsi a formare qualche partito, di scritti affissi, o proclamazioni incendiarie provocanti alla rivolta, alla sedizione, all'assassinio, al saccheggio, e generalmente tutti gli avvenimenti di ragguardevole importanza, che esigono misure pronte e straordinarie per reprimere il disordine e prevenirlo" (art. 117).

Dall'altro lato della catena montuosa, la disciplina *ex art. 45 Ord.* prevedeva:

Les vols avec effraction commis par des brigands au nombre de plus de deux; - Les crimes d'incendie et d'assassinat; - Les attaques des voitures publiques, des courriers, des convois de deniers royaux ou de munitions de guerre; - L'enlèvement et le pillage des caisses publiques et de magasins militaires; - Les arrestations d'embaucheurs, d'espions employés à lever le plan des places et du territoire, ou à se procurer des renseignemens sur la force et les mouvemens des troupes; - La saisie de leur correspondance et de toutes pièces pouvant donner des indices ou fournir des preuves de crimes et complots attentatoires à la sûreté intérieure ou extérieure du royaume; - Les provocations à la révolte contre le gouvernement; - Les attroupemens séditieux ayant pour objet le pillage des convois de grains ou farines; - Les émeutes populaires; - Les découverts d'ateliers et d'instrumens servant à fabriquer de la fausse monnaie, l'arrestation des faux monnayeurs; - Les assassinats tentés ou consommés sur les fonctionnaires publics; - Les attroupemens armés ou non armés, qualifiés séditieux par les lois; les distributions d'argent, de vin, de liqueurs enivrantes, et autre manœuvres tendant à favoriser la désertion, ou à empêcher les militaires de rejoindre leurs drapeaux; - Les attaques dirigées et exécutées contre la force armée chargée des escortes et de transfèremens des prévenus ou condamnés; - Les rassemblemens, excursions, et attaques de brigands réunis et organisés en bandes, dévastant et pillant les propriétés; - Les découvertes de dépôts d'armes cachées, de lettres minatoires, de signes et mots de ralliement, d'écrits, d'affiches et de placards incendiaires provoquant à la révolte, à la sédition, à l'assassinat et au pillage; - Et généralement tous les événemens qui exigent des mesures promptes et décisives, soit pour prévenir le désordre, soit pour le réprimer.

Dunque, sono evidenti *ictu oculi* le enormi differenze tra le norme che, solamente a una osservazione superficiale, sembrerebbero uguali.

Le disposizioni del Regolamento tese a informare entro 24 ore il ministero degli Interni creano una gerarchia di priorità; attribuendo come primo elemento il contrasto alle “macchinazioni contro il Governo”, l’estensore ha voluto indicare una scala di priorità rispetto gli altri compiti, secondo un criterio di importanza.

In questo caso, seguendo la storia del Piemonte e della casata, i Savoia intendevano tutelarsi dai rischi che già avevano vissuto alla fine dell’Antico Regime e poi con la rivoluzione liberale del marzo 1821, ovvero la possibilità che ci fossero tentativi di sovvertire l’ordine costituito. Al contrario, dall’altra parte della catena montuosa, non vi sono indicazioni circa i tempi di comunicazione. Inoltre, la lista non da un ordine di priorità ma sembra mettere sullo stesso piano tutti i differenti avvenimenti straordinari da comunicare al ministero dell’Interno. A maggior ragione e in linea con quanto detto poc’anzi, si comprende bene il motivo di far adottare un servizio di ordinanze (artt. 354-372) ai Carabinieri Reali che avrebbe fornito quella tempestività e immediatezza della comunicazione indispensabile per organizzare un intervento coordinato a livello centrale.

Non si rinviene nel testo italiano la presenza di una grandissima parte dell’*Ordonnance* legata al ruolo degli ufficiali francesi inserita nel capitolo II “Del servizio”, Funzioni degli ufficiali di tutti i gradi, *section V. - Des officiers de gendarmerie considérés comme officiers de police auxiliaire* (artt. 148-175).

In questa porzione si attribuivano agli ufficiali di Gendarmeria ruoli e responsabilità ben precisi secondo le disposizioni del *Code d’instruction criminelle*.

L’obbligo consisteva principalmente nel riferire all’autorità giudiziaria ciò che era accaduto o che il personale dipendente aveva verbalizzato, senza poter condurre alcun tipo di attività preliminare.

In questo senso, si trattava dell’attribuzione delle funzioni di polizia giudiziaria agli ufficiali della Gendarmeria che, però, il Regolamento Generale non prevedeva per gli ufficiali italiani.

In questo senso, dalla lettura dei testi, emerge chiaramente che le attività di polizia giudiziaria (nel senso più moderno del termine) erano in capo ai sottufficiali comandanti di stazione che riferivano alle autorità preposte sul territorio sardo-piemontese.

Dunque, le funzioni attribuite agli ufficiali dei Carabinieri Reali erano orientate sia ai compiti di carattere militare (in qualità di corpo militare destinato ad operare in guerra sia con reparti di combattimento, sia con funzioni di polizia

militare), sia di polizia ordinaria; in questo caso essi operavano con compiti di polizia di sicurezza il cui scopo principale era evitare la commissione dei reati; inoltre, essi avevano compiti significativi anche di carattere informativo, considerato che proprio le stazioni Carabinieri rappresentavano il primo elemento della catena informativa che si articolava su tutto il territorio del regno, con l'onere di segnalare superiormente tutto ciò che accadeva nel territorio di propria competenza. Gli ufficiali, in questo senso, avevano la responsabilità di vagliare le informazioni giunte dalle stazioni e di informare le autorità superiori e, se del caso, di governo nel più breve tempo possibile commisurato al tipo di evento segnalato.

Infine, gli ufficiali dei Carabinieri assolvevano anche le funzioni di comandanti di reparti militari sottoposti alla disciplina speciale che dovevano esercitare maggiormente, per quella confidenza che il sovrano attribuiva ai Carabinieri Reali sui quali, dunque, si riversavano le aspettative del governo.

Ciò, tuttavia, non significa che nel regno al di qua delle Alpi, gli ufficiali non potessero svolgere attività di carattere investigativo ma, più semplicemente, *in primis* non era loro demandata tale funzione che costituiva invece il *core business* per i sottufficiali comandanti di Stazione e i militari dipendenti. *In secundis* gli ufficiali avevano la responsabilità di vigilare affinché le informazioni contenute nei verbali fossero corrette e puntuali e questi fossero redatti in modo proprio, ivi compresi quelli compilati per funzioni che oggi si possono definire di polizia giudiziaria.

Inoltre, la funzione di tesoriere attribuito agli ufficiali francesi, presente puntualmente nel testo (artt. 144-147 *Ord.*), non necessitava di particolari disposizioni in Piemonte per il carattere accentrato del sistema di contabilità e amministrazione; inoltre, si consideri che solo un piccolo nucleo di specialisti adottava il regolamento di contabilità approvato poco tempo prima⁽³⁰⁾.

Sono evidentemente assenti nel piccolo regno anche le disposizioni da adottare in caso di riunione dei *Collèges électoraux* (artt. 48-51), nonché quelle legate al ruolo all'interno dei porti e degli arsenali previsto invece nell'*Ordonnance* (artt. 228-250). Al contrario, il Regolamento riportava indicazioni precise sulla gestione degli uffici e della corrispondenza (artt. 390-435) che danno un'idea della necessità di avere militari in grado di adempiere funzioni che avevano un certo rilievo.

(30) Secondo quanto potuto verificare, il primo regolamento d'amministrazione dei Carabinieri risaliva al 28 novembre 1816. A questo fece seguito un nuovo regolamento, approvato dalla Segreteria di Guerra e Marina il 27 novembre 1819, si veda Regolamento di amministrazione e contabilità del Corpo de' Carabinieri Reali, Torino, Stamperia Reale, 1819 e R. DENICOTTI, *Delle vicende dell'Arma* cit., p. [46] e F. CARBONE, *cit.* pp. 202 e 210 e seg.

Da un punto di vista prettamente operativo, invece, l'enorme differenza si apprezza tra i "doveri dei Carabinieri Reali nell'esecuzione del servizio ordinario, e straordinario". Gli articoli 258-267 trattano della materia del travestimento prescrivendo che

Nei casi in cui per l'esecuzione d'una operazione secreta, difficile e rilevante, potesse ostare la vista dell'uniforme e delle armi d'ordinanza, sarà lecito ai Carabinieri Reali, per assicurarne l'esito, di far uso del vestiario borghese (art. 258).

Tale disposizione ha grande importanza e certifica che, sin dai primi anni di costituzione dei Carabinieri Reali, oltre ai necessari formalismi e alla rappresentazione dello Stato attraverso l'uniforme e l'operato di questi militari, il vertice prevede e fece autorizzare, a livello politico, la possibilità di ricorrere all'uso di abiti civili che, insieme ad armi non d'ordinanza, avrebbero potuto garantire la riuscita di un servizio particolarmente delicato. Ciò non significava che i militari erano autorizzati all'uso permanente dell'abito borghese, ma che le regole dei Carabinieri Reali prevedevano tale opportunità per finalità info-investigative e disponevano le modalità per autorizzare i militari ad adottare anche questo forma di servizio per raggiungere gli scopi legati all'assolvimento dei loro compiti.

Si consideri dunque, senza voler diminuire il prestigio di investigatori entrati a pieno titolo nella Storia dell'Arma, che i servizi svolti da Chiaffredo Bergia nel contrasto al Brigantaggio, al di là della narrazione enfatica di fine XIX secolo, rappresentavano una modalità di svolgimento del servizio ordinario delle stazioni Carabinieri Reali prima dello stesso Regolamento Generale⁽³¹⁾.

In questo senso, la distinzione è ancora più marcata con la Gendarmeria se si considera che neppure gli ufficiali di quest'ultima potevano vestire in borghese per motivi di servizio, al punto che "Les officiers de tout grade de la gendarmerie doivent toujours être en tenue militaire lors de leurs revues et tournées, et toutes les fois qu'ils ont à conférer avec les autorités pour des objets de service" (art. 176 *Ord.*). Un altro elemento che differenzia i Carabinieri si può rinvenire nella parte quarta del Regolamento (Ordine interno e disciplina) in particolare, tra l'altro, quando sono riportati i doveri religiosi⁽³²⁾, l'ordinario e la circolare periodica⁽³³⁾.

(31) Su Bergia, si vedano Giuseppe MIOZZI, *L'Arma dei Carabinieri Reali nella repressione del brigantaggio (1860-1870)*, Firenze, Aldo Funghi, 1923 e *Carabinieri 1814-1980* cit., pp. 204-217. In R. DENICOTTI, *Delle vicende* cit., p. [111] se ne esalta il ruolo, ma non si dice nulla sulle modalità operative del suo successo.

(32) Non vi è traccia di doveri religiosi nell'*Ordonnance*.

(33) La circolare periodica rappresentava la forma scritta di comunicazione interna al Corpo dei Carabinieri Reali per portare a conoscenza della base inizialmente i comportamenti negativi tenuti da alcuni suoi appartenenti con le sanzioni irrogate e quindi anche le azioni di merito che avevano dato luogo a riconoscimenti e ricompense. Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, *Carabinieri* cit., pp. 48-49. Si veda anche F. CARBONE, *Tra carte e caserme*, cit., pp. 449-452.



Chiaffredo Bergia (1840-1892) ritratto con indosso abiti da pastore per lo svolgimento di servizi in borghese autorizzati dall'ordine di travestimento
(Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Fototeca)

Quest'ultima fu istituita nel febbraio 1817 dallo stesso D'Oncieu de la Bâtie, all'epoca comandante del corpo dei Carabinieri Reali e, all'atto dell'approvazione del Regolamento, ispettore generale con compiti di alta supervisione⁽³⁴⁾.

In conclusione, si può quindi affermare che nonostante forti similitudini e la quasi certa provenienza dei modelli di organizzazione territoriale e del Regolamento Generale dei Carabinieri Reali dall'esempio francese, tuttavia si osservavano grandi differenze e distanze che rappresentano una chiara difformità concreta, soprattutto in campo operativo, rispetto al campione iniziale preso a riferimento⁽³⁵⁾.

6. Il Regolamento dall'Ispezione Superiore al Comitato

Sin dalle regie patenti del 17 novembre 1821 sopra menzionate, si disponeva la nomina di un ufficiale generale a ispettore superiore (art. 10). Secondo il dettato di tale norma (artt. 16-30), l'ispettore superiore aveva il compito di "invigilare la disciplina, e la regolarità del servizio, e mantenere nelle varie compagnie una perfetta uniformità sì nel vestiario, che nella disciplina e nel servizio interno, talché non vi sia fra di esse la menoma differenza.

Egli avrà pure la superiore vigilanza sulla contabilità ed amministrazione [...] spetterà il proporre i progetti di regolamento per tutti i rami di servizio sì civile, che militare, e lo stendere pure i modelli de' processi verbali, delle note, de' giornali, e di ogni altra carta concernente il servizio predetto".

Leggendo le regie patenti del 12 ottobre 1822, l'articolo 12 precisava che "Un Ufficiale Generale sarà Ispettore Generale dell'Arma, ed avrà le attribuzioni fissate dalle presenti Patenti", confermando agli articoli a lui dedicati (artt. 22-27) le disposizioni precedenti che però furono semplificate, evitando termini perentori e scadenze fisse, probabilmente allo scopo di rendere il flusso di informazioni stazione/luogotenenze - Ispezione Generale - ministero degli Interni quanto più fluido possibile. In effetti, l'ispettore generale rappresentava l'organo deputato a tenere i rapporti con la segreteria degli Interni e con quella di Guerra e Marina e, in linea generale, con tutte le autorità centrali di governo.

I problemi emersero prepotentemente con l'approvazione e la distribuzione del Regolamento Generale, per via di una imprecisione che tuttavia si rivela fondamentale tanto da dare vita a uno scambio epistolare piuttosto importante, con l'ispettore generale a difesa delle prerogative e della lettura veritiera dei testi normativi.

(34) Su D'Oncieu e la circolare, si vedano Paolo DI PAOLO (a cura di), *Abbecedario del carabiniere - Dizionario storico essenziale per la conoscenza dell'Arma*, Roma, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 1996 e <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Curiosita/Non+tutti+sanno+che/C/59+C.htm>, ad vocem, consultato il 20 dicembre 2022.

(35) E. MONGIANO, *La Segreteria degli interni e la polizia* cit., p. 119.

A tale proposito, le regie patenti del 12 ottobre 1822 prevedevano che “L’azione delle Autorità giudiziarie, economiche e politiche sovra i Carabinieri Reali per tutto ciò, che concerne l’impiego di questa forza pubblica, per la conservazione della pubblica tranquillità, non potrà esercitarsi altrimenti che per iscritto, ed in forma di richiesta” (art. 34), mentre poco dopo era precisato che “le medesime conterranno le qualità dell’Autorità richiedente, e l’oggetto della richiesta [...] I Carabinieri Reali non dovranno dar corso alle richieste non fatte in conformità di questo articolo”.

Tale testo si presenta simile, ma non uguale, nel Regolamento Generale che prescrive all’art. 120 che

Le richieste di qualunque sorta devono sempre essere fatte per iscritto, dirette ai Comandanti delle Stazioni, e contenere le qualità del richiedente, l’oggetto, ed il motivo delle medesime [...] I Carabinieri Reali non devono dar corso alle richieste non fatte in conformità di questo articolo.

Il confronto si avviò nel 1824 su istanza di alcuni giudici di Saluzzo e di Cuneo, “nonostante il prefetto del tribunale di Cuneo abbia già espresso parere a loro contrario”⁽³⁶⁾.

I giudici si rivolsero all’avvocato fiscale generale di Torino e questi al ministro degli Interni, segnalando che il Regolamento “non è stato registrato come una legge dello Stato, poiché destinato a uso di un reparto dell’esercito, hanno ritenuto che non fosse intenzione sovrana costringere la giustizia all’osservanza di norme interne militari”⁽³⁷⁾.

Secondo l’autore, si tratta di un “contenzioso burocratico coll’autorità giudiziaria”; in realtà D’Oncieu è piuttosto preciso e richiama direttamente l’*Ordonnance* francese che è servita da riferimento.

Infatti, l’articolo 56 di quest’ultima prescrive che “Les réquisitions doivent énoncer la loi qui les autorise, le motif, l’ordre, le jugement ou l’acte administratif en vertu duquel la gendarmerie est requise”.

Dunque, poiché si può ritenere proprio D’Oncieu l’autore concettuale del Regolamento Generale e colui che lo presentò per l’approvazione, le sue considerazioni sembrano andare nella direzione di una puntuale interpretazione della norma che, di fatto ricorda lo stesso Faccenda, il sovrano e il ministro degli Interni condivisero tanto da dare luogo a chiarimenti nel corso degli anni successivi⁽³⁸⁾.

(36) E. FACCENDA, *I Carabinieri* cit., p. 145.

(37) *Ibidem*, p. 146.

(38) Non si condivide la riflessione dell’autore che ritiene questo confronto fra istituzioni della Restaurazione come il tentativo del vertice dei Carabinieri Reali di esaltare un’immagine positiva che stava ricostruendo dopo il fallimento del moto liberale del 1821.

Ciò che sicuramente acuisce un confronto che, permanendo nei termini dei formalismi piemontesi, mette in luce un certo contrasto è il paragone dei Carabinieri Reali ai soldati di giustizia che portò D'Oncieu a intervenire in modo più significativo⁽³⁹⁾.

In sostanza, la richiesta avanzata dall'ispettore generale era piuttosto chiara: si trattava di comprendere il motivo della richiesta di intervento avanzata dall'autorità (politica, giudiziaria e amministrativa) per dare gli elementi necessari ai comandanti di Stazione di agire con immediatezza soddisfacendo le richieste dell'autorità, anche attraverso quelle conoscenze ulteriori che i militari dei Carabinieri Reali avevano acquisito nel frattempo. Il diniego della motivazione avrebbe messo in difficoltà gli operatori poiché avrebbero agito senza avere la consapevolezza della ragione per la quale intervenivano.

La *querelle* si chiuse con l'accoglimento delle istanze dei Carabinieri attraverso la memoria di D'Oncieu. Questo riuscì a chiarire i motivi al punto che il sovrano accolse in toto le chiarificazioni presentate dall'ispettore generale.

Si può ritenere, in linea generale, che tale confronto o addirittura scontro, possa essere inserito in quel dialogo tra istituzioni statuali soprattutto in un'epoca come quella della Restaurazione dove alcune di queste cercavano di mantenere privilegi oramai superati.

In questo senso, si concorda con Bosio che, riferendosi ad un periodo precedente delle vicende dei Carabinieri così si esprime:

Il neonato Corpo che si era venuto ad installare in un'amministrazione già fortemente militarizzata, aveva suscitato invidie e gelosie non solo negli altri reparti dell'esercito, ma anche tra i comandanti militari, i sindaci e le autorità giudiziarie che vedevano di traverso il fatto di esser sottoposti, per quanto riguardava l'ordine pubblico, a ufficiali dei carabinieri, anche di grado subalterno⁽⁴⁰⁾.

In effetti, va ricordato che, rispetto al Piemonte di Antico Regime, il giovane corpo dei Carabinieri Reali rappresentava un elemento di novità e di intrusione al

(39) E. FACCENDA, *I Carabinieri* cit., pp. 147-148. In questo senso, la posizione dei soldati di giustizia di Antico Regime non era particolarmente felice, anche ci sono solo cenni sommari in R. DENICOTTI, *Delle vicende* cit., pp. [11-15]. Si veda anche Michael BROERS, *L'ordine pubblico nella prima Restaurazione, 1814-1820*, in "Ombre e luci della Restaurazione - Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna, Atti del convegno Torino, 21-24 ottobre 1991", Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1997, pp. 139-140.

(40) Andrea BOSIO, *Criminalità, giustizia e ordine pubblico a Torino nella prima metà dell'Ottocento (1814-61)*, tesi di dottorato discussa presso l'Università degli Studi di Trento, XXVII ciclo dottorale, 2015, pag. 28, consultabile all'indirizzo internet <http://eprints-phd.biblio.unitn.it/1462/> in data 27 dicembre 2022.

quale gli antichi poteri reagirono spesso cercando di comprimerne la portata e il raggio d'azione come era già successo alcuni anni prima allorché la direzione generale del Buongoverno fu attribuita proprio agli ufficiali dei Carabinieri⁽⁴¹⁾. In questo senso, si può quindi ipotizzare che il sovrano e gli uomini di governo a lui fedeli avessero ritenuto opportuno convenire con il pensiero di D'Oncieu nella logica di bilanciamento dei poteri che si manteneva tra i diversi corpi dello Stato dell'epoca.

Si crede dunque che quanto espresso sinora possa definitivamente confermare quanto già nel 1941 la Rivista dei Carabinieri Reali affermava in merito alla narrazione di fantasia che avrebbe visto il Regolamento Generale scritto da un sacerdote. In questo senso, chiarisce bene il clima di trasformazione e l'assenza di qualsiasi collegamento con tale suggestione un dispaccio del 15 aprile 1843 che interessava il comandante generale, a proposito dell'applicazione del regolamento di disciplina militare del 18 agosto 1840, in questi termini:

I doveri generali [...] le regole di subordinazione, di rispetto, di disciplina dal medesimo regolamento determinate, vogliono intendersi, e sono bensì comuni ai militari in generale di qualunque grado ed arma e quindi comuni pure ai carabinieri reali; ma quanto ai doveri speciali inerenti all'Arma, e quanto pure al servizio, alle norme di disciplina intorno al modo di infliggere le punizioni ed alle altre simili particolarità, le quali tutte sono determinate dal regolamento di servizio del 16 ottobre 1822 speciale ai carabinieri reali, deve il regolamento ora detto essere tuttora mantenuto fermo e strettamente eseguito⁽⁴²⁾.

In definitiva, non si evince alcuna possibilità di associare il Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali alla regola gesuitica, anche tenendo conto che il sacerdote a cui fu attribuito asseritamente tale compito visse durante la prima parte del regno di Carlo Alberto e dunque ben lontano da quel 1822.

Le trasformazioni dello Stato attraverso l'ascesa al trono di Carlo Alberto portarono a radicali cambiamenti anche per l'Arma dei Carabinieri, con la soppressione dell'Ispezione Generale sostituita dal Comando Generale (e la relativa carica di comandante generale) e lo scioglimento delle divisioni di Sardegna a favore della scelta sovrana di istituire il reggimento Cavalleggeri di Sardegna⁽⁴³⁾. Gli interventi del periodo carloalbertino portarono a riduzioni di bilancio e di organico soprattutto nella prima fase di governo assolutista.

(41) Tra i primi, R. DENICOTTI, *Delle vicende dell'Arma* cit., pp. [37-40].

(42) ***, *Interrogativi in margine alla storia dell'Arma. Il nostro Regolamento Generale è opera di un padre gesuita*, in *Rivista dell'Arma dei Carabinieri Reali*, a. VIII (1941), n. 1 (gennaio/febbraio), pp. 39-40.

(43) Sulla questione si rinvia a R. DENICOTTI, *Delle vicende* cit., pp. [57-67] e E. FACCENDA, *I Carabinieri* cit., pp. 175-187. Non dice nulla invece Edoardo SCALA, *L'Arma dal 1814 ad oggi*, in *Carabinieri*, Roma, Istituto di Divulgazione Storica, 1955, pp. 3-122.



Colonnello Silvestro Lanzavecchia di Buri (1786-?), fu comandante in Secondo del Corpo e del Reggimento Cavalleggeri di Sardegna (Fonte: *Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Fototeca*)

In tema di contrasto alla criminalità presente sull'Isola, si deve ricordare che vi fu un regolamento generale di servizio per il reggimento dei Cavalleggeri di Sardegna approvato con pregone del viceré Giuseppe Maria Montiglio d'Ottiglio, e Villanova datato 13 giugno 1837 e rimasto in uso sino allo scioglimento del corpo nel 1853. Dopo sedici anni da quel regolamento, vi fu l'incorporamento dei Cavalleggeri nei Carabinieri Reali, ma come un secondo corpo denominato propriamente corpo dei Carabinieri Reali di Sardegna e distinto da quello dei territori di Terraferma.

Dunque, per quanto riguarda il regolamento generale di servizio per i Cavalleggeri, si può osservare che questo fu compilato dal Generale delle armi del regno di Sardegna in ossequio alle disposizioni del regio brevetto 27 luglio 1836

“col quale S.M. dà varj provvedimenti relativi al Reggimento dei Cavalleggeri di Sardegna, onde vie meglio assicurare l'eseguimento dello speciale servizio di polizia, di cui è ora incaricato nel Regno di Sardegna” e, in particolare, in base all'articolo 23 che prevedeva l'attribuzione dell'alta vigilanza in carico al Generale delle armi del Regno (*rectius* dell'Isola)⁽⁴⁴⁾.

In effetti, percorrendo le carriere degli ufficiali dei Carabinieri Reali, si trova un colonnello comandante in 2° del corpo, Silvestro Lanzavecchia di Buri⁽⁴⁵⁾, che rivestì dapprima la carica di comandante dei Cavalleggeri di

(44) Articolo 23. Incarichi del Generale delle armi del Regno. “Il Generale delle armi del Regno avrà, sotto gli ordini del Viceré, l'incarico d'invigilare sulla disciplina, sulla regolarità del servizio, e sull'andamento dell'amministrazione e contabilità del Corpo. Il modo in cui tale vigilanza dovrà essere eseguita, e le relazioni del Corpo col Generale delle armi, saranno specificatamente stabilite in un Regolamento generale di servizio che sarà fatto compilare per cura del Viceré, e sottoposto alla Nostra approvazione dal nostro Primo Segretario di Guerra e Marina, ritenute le basi generali, di cui nelle presenti Determinazioni, e le disposizioni che saranno contenute nel R. Editto, che stabilirà le attribuzioni, doveri, pene e ricompense del Corpo”.

(45) Il rescritto istitutivo datava 26 ottobre, mentre nel ruolo è indicata la data di nomina al 27 novembre 1833 al 4 aprile 1835. Egli risulta anche comandante del reggimento Cavalleggeri di Sardegna dal 27 novembre 1833 al 28 marzo 1835 data di nomina a maggior generale con

Sardegna e quindi fu destinato all'incarico di generale delle armi del regno con il grado di maggior generale⁽⁴⁶⁾.

Dunque, senza approfondire eccessivamente l'analisi di tale regolamento, si può affermare che Lanzavecchia si ispirò a quel Regolamento Generale del 1822 che egli pure aveva applicato così a lungo nel corso della sua carriera. A bene vedere, in realtà, la struttura del regolamento per i cavalleggeri si avvicina solamente in qualche punto a quella del più famoso e applicato Regolamento Generale forse nella necessità di semplificare un testo normativo che già risentiva degli affanni dei cambiamenti e, in ispecial modo, della nuova ventata riformatrice di Carlo Alberto⁽⁴⁷⁾.

Inoltre, si deve tener conto che sino alla cosiddetta “fusione perfetta” gli statuti che amministravano i territori del re di Sardegna avevano origini e applicazioni distinte tali che non era possibile parlare di uniformità di governo, ma di tante specialità in linea con i privilegi e le differenti fonti normative che avevano dato poi luogo all'attribuzione di tali territori al dominio dei Savoia⁽⁴⁸⁾.

Si consideri poi che tra il 1841 e il 1852 furono anche istituiti i Carabinieri Veterani, un corpo affiancato a quello dei Carabinieri Reali e parte integrante di questo⁽⁴⁹⁾. Anche a loro, si applicò il Regolamento Generale del corpo de' Carabinieri Reali. E ancora, all'atto della soppressione del reggimento Cavalleggeri di Sardegna, il regio decreto 21 aprile 1853 all'articolo 15 ancora affermava: “Le presenti determinazioni avranno effetto a far tempo dal primo luglio prossimo venturo.

Alla succitata epoca il Reggimento Cavalleggeri di Sardegna sarà e rimarrà soppresso, e il corpo dei Carabinieri Reali di Sardegna attenderà al servizio che gli è affidato secondo le norme prescritte nel Regolamento generale del corpo dei Carabinieri Reali, meno in quelle parti cui col presente è derogato”⁽⁵⁰⁾.

Nel frattempo, con l'evoluzione della situazione politica e sociale in Europa le richieste di trasformazioni politiche furono viepiù maggiori.

l'incarico di maggior generale comandante delle Armi, Milizie e genti da guerra del regno di Sardegna e governatore della città, castello e dipendenze di Cagliari. Si veda F. CARBONE, *Repertorio degli ufficiali cit., ad nomen*.

(46) *Il Palmaverde 1836, Calendario storico, statistico, giudiziario, amministrativo*, Torino, coi tipi di Alessandro Fontana, 1836, p. 275.

(47) Ci si riserva di analizzare il Regolamento Generale di servizio per il reggimento dei Cavalleggeri di Sardegna in un altro scritto per non appesantire il presente testo.

(48) Francesco CASULA, Gianfranco CONTU, *Storia dell'autonomia in Sardegna. Dall'Ottocento allo Statuto Sardo*, Dolianova, Stampa Grafica del Parteolla, 2008, p. 31.

(49) R. DENICOTTI, *Delle vicende cit.*, pp. [63-66] e *Carabinieri 1814-1980 cit.*, p. 53.

(50) Regio decreto 21 aprile 1853 “portante la soppressione del Reggimento Cavalleggeri di Sardegna ed alcune disposizioni relative al Corpo dei Carabinieri Reali e per quelli di Sardegna destinati ad in vigilare alla pubblica sicurezza”.

Queste nel regno di Sardegna si concentrarono, per l'Italia del 1848 e della prima Guerra d'Indipendenza, nel riformismo che portò alla concessione dello Statuto Albertino il 4 marzo di quell'anno, con numerose ricadute anche per i Carabinieri Reali⁽⁵¹⁾. In questo senso, il dibattito parlamentare fu importante e l'edificazione di un regime costituzionale portò a un confronto acceso tra i reazionari e i progressisti. Ad esempio, come già ricordato poc'anzi nel 1852 furono definitivamente soppressi i Carabinieri Veterani in base alla legge 11 luglio 1852, n. 1404, recante "Nuove disposizioni relative ai funzionari di pubblica sicurezza, ed alla spesa pel personale e per gli uffizi". L'articolo 4 prevedeva espressamente la soppressione del corpo Veterano e l'istituzione in sua vece di un corpo di Guardie di Pubblica Sicurezza da costituire con regolamento approvato per decreto reale⁽⁵²⁾. Il fittissimo dibattito politico in occasione dell'approvazione delle disposizioni di legge *de quo* con particolare attenzione alla costituzione del corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza spinse alcuni parlamentari a considerazioni anche sul Regolamento Generale del corpo dei Carabinieri Reali.

Nel corso della tornata del 31 maggio 1854, il deputato Lorenzo Valerio così si esprimeva⁽⁵³⁾:

La Commissione propone ancora di sottoporre questo nuovo corpo ai regolamenti dei carabinieri. Ma io domando se la Commissione ha preso ad esaminare i regolamenti dei carabinieri del 1822. Se non li ha esaminati, essa secondo me ha fatto cosa precipitata nell'assoggettare ad essi un nuovo corpo. I regolamenti del 1822 sono una cattiva traduzione dei regolamenti del 1820 e 1821, se non m'inganno, del corpo della gendarmeria francese. Ora questi ultimi sono quasi tutti basati sopra le severissime leggi di repressione del Governo di Napoleone I. Ma d'allora in poi cioè dal 1822, sonosi introdotte moltissime modificazioni ai regolamenti medesimi pei carabinieri reali, ed ora essi non servono quasi a nulla per quel corpo, e da lungo tempo è sentito il bisogno che vengano riformati e che vengano ad abbracciare quella serie infinita di circolari, di disposizioni le quali, di mese in mese, d'anno in anno, in questo paese classico della burocrazia sono venute a prender luogo degli stessi regolamenti; cosicchè è ora una selva opaca, piena di bronchi ed alberi intrecciantisi a vicenda, in cui nessuno più ci vede chiaro. Or bene, volete che queste nuove guardie siano assoggettate ad un regolamento per il quale, per lo stesso corpo che ne conosce tutte le tradizioni, tutte le varie modificazioni è di così incerta

(51) E. FACCENDA, *I Carabinieri* cit., pp. 262-275.

(52) Tale nuovo corpo avrebbe assolto le funzioni assegnate con legge 30 settembre 1848 agli apparitori.

(53) Su Lorenzo Valerio si veda il profilo in *Dizionario Biografico Italiano, ad nomen*, consultabile all'indirizzo internet https://www.treccani.it/enciclopedia/lorenzo-valerio_%28Dizionario-Biografico%29/, in data 26 dicembre 2022.

applicazione, cosicché di continuo chiede che venga riformato? Si noti che la riforma che io vengo indicando, così necessaria pel nostro regolamento dei carabinieri, è già fatta in Francia dove è quasi per intero cangiato il regolamento che reggeva la gendarmeria, cosicché venne ridotta e coordinata a corpo completo sì da potersene giovare⁽⁵⁴⁾.

Certamente, si trattava del punto di vista di una parte politica che stava contrastando il progetto presentato in Parlamento dal ministro dell'Interno⁽⁵⁵⁾. Tuttavia, rappresentava anche il sentimento di parte dell'opinione pubblica dell'epoca, quella più progressista, che proponeva un quanto mai necessario, secondo il suo punto di vista, intervento di revisione del Regolamento Generale. Dunque questi rimase a lungo un osservato speciale nelle aule parlamentari ogni qualvolta si dovevano affrontare le riforme legate alla pubblica sicurezza.

Con la riorganizzazione dell'Arma dei Carabinieri Reali (r.d. 24 gennaio 1861), fu istituito anche il Comitato che aveva il ruolo di coordinare gli sforzi di riorganizzazione e di bilanciamento nella gestione amministrativa, disciplinare e più in generale, sulla costituzione dell'Arma vera e propria in una fase molto complessa per il neonato regno d'Italia⁽⁵⁶⁾.

7. Il Regolamento Generale del 1822 postunitario

Con una domanda retorica si potrebbe chiedere se tale regolamento, di cui si sentiva la difficile applicazione, potesse rimanere ancora in vigore o, forse, era necessario un intervento in grado di aggiornarlo almeno sino al momento di una completa sostituzione. Va ricordato a tal proposito che il *corpus* fu sostituito solamente nel 1892 con il “regolamento d'istruzione e di servizio” per l'Arma dei Carabinieri Reali⁽⁵⁷⁾.

L'esigenza di mantenere un unico testo normativo, in ogni caso, sarebbe stata molto sentita nell'Arma tanto che vi furono numerosi interventi nel corso degli anni tesi a attualizzare, ma senza stravolgere, le disposizioni contenute proprio nel Regolamento Generale.

(54) Atti del Parlamento Subalpino, sessione del 1853-1854 (V legislatura), Vol. V, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1870, pp. 1568-1578.

(55) Il ministero dell'Interno in quel periodo fu retto *ad interim* da Urbano Rattazzi, durante il I Governo Cavour (4 novembre 1852 - 4 maggio 1855), in <https://storia.camera.it/governi/i-governo-cavour#nav>, consultato il 26 dicembre 2022.

(56) Regio decreto 24 gennaio 1861 relativo alla riorganizzazione del Corpo dei Reali Carabinieri.

(57) *Carabinieri 1814-1980* cit., pp. 230-231. Il regolamento fu approvato il 1° maggio contestualmente a un regolamento organico che impostava l'organizzazione dei Carabinieri e ne delinea le funzioni e le relazioni con le autorità.



Cavalleggero di Sardegna (circa 1832)

(Fonte: General Research Division, The New York Public Library, Digital Collections)

Progressivamente furono date alle stampe alcune disposizioni che integravano e modificavano quanto originariamente previsto nel regolamento. Ciò a causa della necessità di recepire gli interventi normativi soprattutto nel decennio che precedette la Seconda Guerra d'Indipendenza e la nascita del Regno d'Italia. L'Unità d'Italia, tra le numerose conseguenze, accrebbe le dimensioni dell'Arma dei Carabinieri Reali, attraverso la partecipazione di molti suoi militari ai processi di costruzione delle forze dell'ordine nei territori di nuova acquisizione⁽⁵⁸⁾. Ciò fu fatto diffondendo le disposizioni contenute nel Regolamento Generale del 1822 che trovarono conferma anche nelle parole del ministero degli Interni che ancora precisava nel 1865: “Deve ritenersi esteso a tutte le Province del Regno il Regolamento del corpo dei Carabinieri Reali 12 ottobre 1822 e tutte le disposizioni che governano il Corpo stesso”⁽⁵⁹⁾. Nonostante tutti i limiti del Regolamento Generale e le enormi mutazioni nella forma di Stato e nell'estensione del territorio con compiti immani rispetto ciò che si era fatto nel regno di Sardegna, la bontà del testo normativo era impregiudicata tanto da avere estimatori anche al di fuori dell'Arma. Sembra molto interessante il giudizio di un delegato dell'amministrazione dell'Interno che nel 1866 tesseva le lodi del Regolamento:

L'Arma dei Carabinieri Reali, che della pubblica vigilanza forma il principal nerbo, è un Corpo militare e su tutti dell'Esercito ha il primato. Questo Corpo, che giustamente il Parlamento dichiarò benemerito, e più d'una volta lo qualificò della libertà il palladio, deve, a mio giudizio, in gran parte il proprio onore al suo impareggiabile Regolamento generale; che quantunque emanato sotto un assoluto Governo, con poche varianti, potè continuare ad essere mantenuto in vigore senza difficoltà, ed anzi con molto pregio, anche dopo le politiche libertà dallo Statuto largite⁽⁶⁰⁾.

Ecco che proprio osservatori esterni accoglievano favorevolmente il testo tanto da esaltarne l'importanza per il regolare funzionamento dell'Arma dei Carabinieri Reali alle prese con una riorganizzazione territoriale e una indispensabile amalgama con nuovi militari appartenenti ad altre regioni e Stati preunitari⁽⁶¹⁾.

(58) Sul punto si rinvia a Vincenzo PEZZOLET, *Le Gendarmerie pre-unitarie e il Corpo dei Carabinieri Reali durante i plebisciti* in AA.VV., *Il Risorgimento e l'Europa. Attori e protagonisti dell'Unità d'Italia nel 150° anniversario Convegno Nazionale*, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare, 2011, pp. 79-92.

(59) I dubbi vi furono ma giunsero anche le risposte. Così si espresse il Ministero degli Interni in data 24 agosto 1865, divisione 4^a, Sezione 1^a, n. 22616 di protocollo, rivolgendosi a un prefetto, nella rubrica “Decisioni di massima relative alla legge di pubblica sicurezza” in “La Legge, Monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia, anno I della legislazione unificata”, a. VI (1866), n. 6, 7 febbraio, p. 48.

(60) Alessandro CUNIBERTI, *Progetto di regolamento per la riorganizzazione del Corpo delle Guardie di Sicurezza Pubblica del Regno d'Italia*, Livorno, Tipografia Odoardo Sardi, 1866, pp. VII-VIII. L'autore si professava baccelliere in leggi e delegato di prima classe nell'amministrazione di Sicurezza Pubblica.

(61) V. PEZZOLET, *Le Gendarmerie pre-unitarie. Il Corpo dei Carabinieri Reali durante i plebisciti* cit., pp. 79-92.

Ancora una volta furono le aule del Parlamento la sede in cui emersero perplessità e tensioni proprio sul Regolamento Generale e, si direbbe, sulla coeva norma riorganizzativa. Nel corso del confronto politico per l'adozione della "legge sulla Sicurezza pubblica" nel 1865, si affrontò anche la questione del Regolamento Generale per quanto era stato trasferito nelle norme del riordinamento del 1861⁽⁶²⁾.

In effetti, si trattava di applicare, per quanto applicabile in tutto il regno d'Italia un Regolamento Generale che, nonostante le grandi difficoltà, si era mostrato senza dubbio flessibile in grado di adattarsi all'evoluzione dei tempi. In questo senso, si è parlato anche delle aspettative del Parlamento in una revisione del testo interno all'Arma dei Carabinieri Reali che, tuttavia, naufragarono.

Le necessità di fornire i militari dei Carabinieri di una copia, per quanto possibile aggiornata, del principale strumento normativo per la loro vita quotidiana diede vita a numerose iniziative di carattere locale e non ufficiale che a lungo cercarono di fornire una guida nel mare della complessità di quegli anni.

È del 1863 la stampa a Napoli di un "Regolamento dei Carabinieri Reali con note ed aggiunte per un ufficiale dell'Arma", attraverso il quale si avvia un tentativo di riorganizzazione delle fonti che possono in ogni caso essere inserite nel regolamento che, allo scopo e per finalità dell'autore, non è chiamato Regolamento Generale ma mantiene una formula più generica ma utile per il lettore a comprendere anche l'impegno dell'autore⁽⁶³⁾.

Il contrasto al Brigantaggio meridionale, la III guerra d'Indipendenza con l'acquisizione del Veneto, la Campagna del 1870 con l'ingresso degli italiani in Roma e la riorganizzazione territoriale del dodicennio 1868-1880 costituirono ulteriori elementi di trasformazione e di riorganizzazione per l'Arma dei Carabinieri Reali⁽⁶⁴⁾.

(62) La "Legge sulla Sicurezza pubblica" fu inserita quale Allegato B all'interno della legge 20 marzo 1865, n. 2248 "Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia". Si rinvia interamente alla discussione tenutasi in Parlamento per l'approvazione dell'allegato B in Rendiconti del Parlamento Italiano. Discussioni del Senato del Regno (VIII legislatura), sessione del 1863-1864, vol. III, Roma, Cotta e comp. Tipografi del Senato del regno, 1873, pp. 2497-2505, con particolare riferimento agli articoli 68, 69 e 70 del regio decreto 24 gennaio 1861 relativo alla riorganizzazione del Corpo dei Reali Carabinieri come trasferiti con modifiche dal Regolamento Generale del Corpo, artt. 118-122 e dalle regie patenti del 12 ottobre 1822, artt. 34-36.

(63) *Regolamento dei Carabinieri Reali con note ed aggiunte per un ufficiale dell'Arma*, Napoli, Stabilimento tipografico degli Scienziati, Letterati ed Artisti, 1863.

(64) Sulle trasformazioni, soprattutto territoriali, dell'Arma dei Carabinieri, si rinvia a Flavio CARBONE, *Le circoscrizioni dei Carabinieri Reali. Primi studi*, in Francesco BONINI, Luigi BLANCO, Simona MORI, Floriana GALLUCCIO (a cura di) *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2016, pp. 109-131.

Dunque vi fu una produzione editoriale abbastanza interessante e focalizzata sui bisogni concreti del personale dell'Arma, ufficiali e militari: libri che fossero in grado di chiarire in modo certo i compiti e le responsabilità dei Carabinieri senza incagliare il servizio, della cui utilità i cittadini e le Istituzioni erano ben consapevoli⁽⁶⁵⁾. Sicuramente la prima metà degli anni Settanta è ricca di iniziative di singoli ufficiali che danno la percezione del bisogno diffuso di mettere ordine nella selva normativa. Tra questi si ricordano, a solo titolo esemplificativo, i volumi del tenente Giuseppe Graziani e del parigrado Tommaso Moriondo⁽⁶⁶⁾.

8. Il diritto vivente nell'edizione ufficiale del 1867

Per quanto riguarda i testi ufficiali emanati per iniziativa diretta o indiretta del Comitato, si devono segnalare almeno due edizioni del Regolamento Generale del 1822: la prima apparsa nel 1867 e la seconda nel 1881.

Nel 1867, in conseguenza oramai della stabilità del Paese e del suo apparato legislativo, fu data alle stampe una nuova edizione del Regolamento Generale "con note ed aggiunte"⁽⁶⁷⁾ in linea con la necessità di riorganizzare diverse procedure amministrative al pari di altri organismi statali⁽⁶⁸⁾.

Tale nuovo testo riproduceva l'antico Regolamento con l'inserimento di una corposa serie di note e aggiunte. Nella nuova edizione a stampa scomparvero le regie patenti e la lettera dell'Ispettore dell'Arma presenti nel volume originario e, in loro vece, fu inserito il testo del regio decreto 24 gennaio 1861 relativo all'organizzazione dei Carabinieri e alle loro prerogative.

Nella nuova edizione scomparvero tutti i modelli e gli stampati che avevano accompagnato il regolare lavoro dei Carabinieri nel 1822.

(65) F. CARBONE, *Cultura e formazione nell'Arma dei Carabinieri Reali: la produzione editoriale degli ufficiali*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, a. LXVI, n. 4 (ottobre/dicembre 2018), pp. 167-196 e in particolare pp. 174-178 relative ad Enrico Caretta.

(66) Giuseppe GRAZIANI, *Compendio di tutte le leggi regolamenti e norma riflettenti il servizio politico dei Carabinieri Reali. Opera del tenente nell'Arma*, Napoli, Tipografia di Nicola Mencia, 1873; Tommaso MORIONDO, *Regolamento dei Carabinieri Reali compilato su quello generale del Corpo 16 ottobre 1822 ed arricchito delle modificazioni, Istruzioni, Circolari, Note e disposizioni di massima emanate dal Governo, dal già Comando Generale del Corpo e dal Comitato da quell'epoca a tutto il 1874 per Tenente addetto allo Stato Maggiore della Legione Milano*, Milano, Tipografia dei fratelli Rechiedei, 1874.

(67) *Regolamento del Corpo dei Carabinieri Reali con note ed aggiunte*, Torino-Firenze, G. Cassone e comp. Tipografi, 1867.

(68) Elio LODOLINI, *Archivistica - principi e problemi*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 223 che cita anche quanto già osservato da Antonio Romiti in materia di cesura archivistica per i comuni della Toscana, Antonio Romiti, *Criteri e metodologie per l'ordinamento degli archivi preunitari del territorio lucchese*, in *Studi in onore di Leopoldo Sandri*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1983, pp. 813-828.

Appare interessante sottolineare anche che tale edizione del Regolamento perdeva l'aggettivo 'generale' che il primitivo Regolamento aveva mantenuto per circa quarant'anni.

Inoltre, erano state introdotte le "note ed aggiunte" ovvero, erano state apposte delle glosse contenenti i nuovi riferimenti di legge sopraggiunti nel periodo storico coevo, modificando la versione originaria e offrendo una migliore auspicata leggibilità del testo normativo.

Oltre a ciò, si era reso necessario anche inserire una serie cospicua di annotazione e precisazioni a piè di pagina che fornivano ulteriori puntualizzazioni allo scopo di mantenere il testo attualizzato e aggiornato.

Si può parlare quindi di un intervento massivo sul Regolamento originario che, senza alterare completamente lo strumento normativo, in realtà apportava numerosi cambiamenti.

Dal punto di vista ordinativo, con la scomparsa da tempo dell'Ispezione Generale del Corpo, le funzioni riportate nel Regolamento erano state assorbite, con evidenti modifiche, dal Comitato e dai suoi organismi interni⁽⁶⁹⁾. In particolare, gli articoli 169 e 172 dell'antico Regolamento Generale erano rimasti in vigore rinviando alle disposizioni contenute nel capitolo terzo del regio decreto 24 gennaio 1861, mentre il solo articolo 169 rimandava all'articolo 27 delle regie patenti del 12 ottobre 1822⁽⁷⁰⁾.

È utile ricordare che la circolare del 9 aprile 1861, n. 30, recante "relazioni col Ministero dell'Interno e colle autorità politiche", era riservata alla disciplina delle disposizioni emanate da quel Ministero per le comunicazioni a cura dei comandi dell'Arma sulla base delle disposizioni contenute nel regio decreto 24 gennaio 1861, con particolare riferimento agli articoli 38 e 65⁽⁷¹⁾.

(69) L'Ispezione Generale, istituita nel 1822 e soppressa nel 1832, cedette le funzioni al Comandante Generale del Corpo sino all'avvento del Comitato che vi subentrò; si veda anche *Regolamento dell'Arma dei Carabinieri Reali (16 ottobre 1822) colle modificazioni ed aggiunte ad esso apportate da leggi e regi decreti posteriormente emanati - Ristampato a cura del Comitato dell'Arma*, Roma, Voghera Carlo, 1881, p. 10. Tra l'altro si rimanda anche al sito istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Curiosita/Non+tutti+sanno+che/I/11+I.htm>, voce *Ispezione Generale*, ultima consultazione 26 dicembre 2022, che indica la soppressione nel 1831.

(70) Il capitolo III recava "Attribuzioni del Comitato e degli ufficiali e sott'ufficiali comandanti". Per l'Ispettore Generale dell'Arma, l'articolo 27 delle regie patenti 12 ottobre 1822 prescriveva "di verificare se mai s'introducessero nel servizio abusi pregiudizievole al medesimo; d'invigilare acciocché i Carabinieri Reali non vengano mai distolti dal giornaliero loro regolare servizio, informandone immediatamente in tal caso il Ministero degli Interni e la nostra Segreteria di Guerra e Marina; di fare che osservisi esattamente il disposto dalle presenti, e che si mantengano illesi il decoro, e le attribuzioni del Corpo".

(71) La circolare individuava una serie di comunicazioni particolarmente interessanti per il profilo operativo dell'Arma: relazione giornaliera, reati, avvenimenti rimarchevoli, arresti, relazioni straordinarie, circolare delle ricerche, stati mensili e stati trimestrali. L'articolo 38, a proposito del comandante di legione, riportava: "rende conto al Ministero della guerra ed a

A proposito della circolare periodica che costituiva una delle eccezioni sardo-piemontesi rispetto l'*Ordonnance Royale*, giova precisare che, secondo la nuova formulazione dell'articolo 594, la cadenza di diffusione non era più mensile, come nel passato, ma trimestrale. Ma c'era di più; la responsabilità di pubblicare la circolare era nelle mani del colonnello comandante di legione. Così ciascuna legione avrebbe dovuto provvedere a pubblicare e diffondere le proprie circolari periodiche all'interno del proprio territorio e a scambiarle con gli altri comandi paritetici allo scopo di garantire quella circolarità dell'informazione che interessava sia gli atti degni di ricompensa, sia di punizione⁽⁷²⁾.

9. Il tentativo di riforma del 1871

In realtà, se si procede con la lettura integrale del regio decreto 24 gennaio 1861, emerge una questione a lungo sfuggita agli studiosi e contenuta nell'ultimo articolo: "Con apposito regolamento si stabiliranno le norme pel servizio interno"⁽⁷³⁾. Dunque il governo e il vertice dell'Arma erano pienamente consapevoli della necessità di intervenire sull'antico Regolamento Generale che non era più in grado di svolgere la sua funzione di *corpus* normativo, sopraffatto quindi da circolari di massima, disposizioni ministeriali, nuovi testi normativi che andavano a rendere complessa l'esecuzione del servizio d'istituto, anziché agevolare i Carabinieri.

Ecco che si possono individuare almeno due tentativi di riorganizzare il complesso di disposizioni dedicate all'Arma in uno strumento a disposizione di ogni militare, da conoscere a menadito e saper applicare quotidianamente. Una memoria a firma del maggiore Gaudenzio Ottone datata 6 agosto 1870 così ricordava altre discussioni parlamentari sempre dedicate al Regolamento Generale⁽⁷⁴⁾:

quello dell'interno per la parte che a ciascuno compete, dei delitti e degli avvenimenti rimarchevoli, non ch delle operazioni di servizio eseguite dai Carabinieri. Corrisponde pure col Ministero della guerra per ciò che riguarda l'amministrazione e la matricola". L'articolo 65 ricordava che "Il Corpo dei Carabinieri Reali deve rendere conto al Ministero dell'interno ed ai suoi Capi, di tutti li servizi nel modo che sarà determinato da istruzione del Ministero medesimo".

(72) Michele DI MARTINO, *I Carabinieri in Sicilia - Raccolta di cartoline reggimentali, fotografie e documenti*, Palermo, Agenzia Pubblicitaria Gadi - Servizi & Comunicazione, 2016, p. 148-182, è presente una copia anastatica della circolare periodica del 3° trimestre 1863 del Corpo dei Carabinieri Reali - 12ª Legione - Palermo - Stato Maggiore. La circolare riporta il n. 7025 della Divisione Terza e il n. 13945 del Protocollo Generale.

(73) Regio decreto 24 gennaio 1861 relativo alla riorganizzazione del Corpo dei Reali Carabinieri, articolo 79.

(74) F. CARBONE, *Repertorio degli ufficiali cit., ad nomen*.

Si chiedeva perciò che un Regolamento solo fosse compilato per tale Arma, il quale racchiudesse quanto occorre sapersi non solo dai componenti attuali l'Arma stessa, ma facilitasse ad un tempo la celere cognizione delle vigenti norme ai nuovi entrati nella medesima, mano mano vi transitassero, non essendo a questi ultimi possibile l'apprendere ora tutte le prescrizioni, che reggono l'Arma predetta, e che sono sparse in tanti volumi e in tanti manoscritti, non esistenti poi tutti che negli Uffici dei comandi della antiche Provincie⁽⁷⁵⁾.

L'ufficiale, oramai cessato dal servizio attivo, aveva raccolto pazientemente le disposizioni normative succedutesi soprattutto la riorganizzazione contenuta nel regio decreto 24 gennaio 1861 e cercato di renderle armoniche in un unico regolamento di cui, però, sembra non esserci traccia. Accanto all'iniziativa del maggiore nata allo scopo di dare chiarezza al coacervo di norme, si ha contezza di una commissione costituita in seno al Comitato dell'Arma dei Carabinieri Reali e composta dai maggiori generali Roissard de Bellet, Cavagna e Veggi “per la modificazione del Regolamento Generale del Corpo a cui si aggiunse il sostituto avvocato fiscale militare, Luigi Pacini, quale esperto legale⁽⁷⁶⁾. La commissione avviò i lavori e produsse una bozza di Regolamento Generale divisa in due parti, una dedicata alle funzioni militari e l'altra a quelle di forza dell'ordine che fu trasmessa al ministero della Guerra per una valutazione⁽⁷⁷⁾. La situazione però si complicò in virtù dell'approvazione della legge 6 luglio 1871, n. 294 “portante provvedimenti speciali sulla pubblica sicurezza” che all'articolo 6 prevedeva espressamente: “Il regolamento sulla legge di pubblica sicurezza ed i regolamenti diversi dell'arma dei reali carabinieri saranno riveduti alla base della legge di pubblica sicurezza, e delle presenti modificazioni, e pubblicati con decreto Reale previo parere del Consiglio di Stato”.

Lo scambio epistolare con il ministero della Guerra e quindi con quello degli Interni retto da Giovanni Lanza fu sicuramente utile per numerose riflessioni ma, da quanto sembra, per motivi ignoti tutta la corrispondenza cessò nel giugno 1872, un anno prima che cadesse il governo⁽⁷⁸⁾.

(75) Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Archivio Storico dell'Arma dei Carabinieri, Fondo Museo Storico, busta 70, memoria datata Torino, 6 agosto 1870 a firma del maggiore nel corpo dei Carabinieri Reali in aspettativa per riduzione di corpo Ottone.

(76) Ivi, lettera datata 22 dicembre 1870 del Ministero della Guerra, Direzione Generale delle Armi di Fanteria e di Cavalleria, Divisione Cavalleria, Sezione 1^a, prot. n. 3950.

(77) In questa sede non si procede all'esame della bozza del Regolamento Generale del 1871, rinviandolo alla stesura del testo monografico.

(78) Il governo Lanza durò dal 14 dicembre 1869 al 10 luglio 1873; presidente del consiglio e ministro degli Interni Giovanni Lanza, mentre ministro della Guerra fu nominato dapprima Giuseppe Govone (sino al 7 settembre 1870) e quindi Cesare Ricotti Magnani, dal 7 settembre 1870 alla caduta del governo, in Mario MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del regno d'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989, p. 49.



Leonardo Roissard de Bellet (1816-1901), presidente del Comitato dell'Arma dei Carabinieri Reali, comandante e poi comandante generale dal 5 ottobre 1878 al 16 aprile 1891
(Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Fototeca)

In definitiva, l'iniziativa di grande importanza si fermò e la commissione incaricata della proposta cessò di esistere. In questo senso va ricordato che proprio il membro più anziano della commissione incaricata del nuovo Regolamento Generale si deve riconoscere in quel Roissard de Bellet che resse l'incarico di Presidente del Comitato, di Comandante e di Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali⁽⁷⁹⁾.

Ciò nonostante vi fosse il diretto interessamento sia del ministro della Guerra dell'epoca, sia dello stesso ministro degli Interni Giovanni Lanza. Vi era quindi, l'attenzione delle massime cariche di governo alla questione e l'impegno del Comitato dell'Arma dei Carabinieri Reali, attraverso una apposita commissione, a rispondere in modo adeguato alle aspettative legittime che il potere politico aveva.

La corrispondenza, come ricordato, si ferma al giugno 1872 e ciò lascia aperte numerose questioni che, al momento rimangono necessariamente irrisolte. Ciò che si può affermare concretamente è che l'azione propositiva del Comitato fu piuttosto interessante, poiché incaricò della questione tre ufficiali generali in grado di esercitare il proprio ruolo di alta dirigenza dell'Istituzione, quantomeno cercando di tracciare una strada che andava verso la semplificazione e la chiarificazione delle norme e dei compiti che i Carabinieri esplicavano ma che si tramandavano quotidianamente attraverso l'esperienza condotta sul terreno e quella capacità di orientamento che era in capo ai comandanti di Stazione e quindi agli ufficiali da cui i militari dipendevano gerarchicamente. Nel contempo i bisogni soprattutto per la base, ma anche per gli ufficiali, non cessavano e si ebbero nel tempo diverse iniziative, soprattutto ufficiose allo scopo di offrire chiarezza e di orientare gli uomini di un distretto, di un circondario o di una provincia ad agire quanto più possibile correttamente. In questo caso, si trattava di far pubblicare e distribuire i testi di legge con le modifiche più recenti, ma senza 'imbastire' nuovi regolamenti o sussidi per lo svolgimento delle attività istituzionali.

Le iniziative ufficiali, come quelle date alle stampe nel 1867 e nel 1881, volevano offrire uno strumento di consultazione più stabile possibile limitandone gli interventi a quelli che il Comitato dell'Arma dei Carabinieri Reali reputava più opportuni con l'ambizione di concentrare nuovamente in un unico testo, se non tutte, quanto meno le molte norme che i Carabinieri dovevano conoscere, rispettare e che avrebbero dovuto far rispettare, nel tentativo improbo di sistematizzare il Regolamento in un complesso coacervo normativo tipico di quegli anni.

(79) Flavio CARBONE, *Repertorio degli ufficiali cit., ad nomen* e Roissard risulta in carica dal 16 ottobre 1878 al 16 aprile 1891, in M. MISSORI, *Governi cit.*, p. 367.

10. Il Regolamento Generale del 1822 nella nuova edizione del 1881

Si dovette attendere il 1881 per avere una nuova edizione ufficiale del Regolamento Generale. Il Comitato dell'Arma dei Carabinieri Reali si esprimeva così nella presentazione della pubblicazione:

l'edizione ufficiale del Regolamento dell'Arma essendo esaurita il Comitato ha fatto procedere alla sua ristampa. Le parti del citato Regolamento che per Leggi, o Regi Decreti, posteriori non hanno subito modificazione sono stampate in carattere ordinario; quelle abrogate o modificate in carattere corsivo, e le modificazioni in carattere ordinario, ma più piccolo. Tutti gli uffici saranno provveduti, a cura del Comitato, di un esemplare di detto Regolamento, e tutti gli ufficiali e sottufficiali dovranno provvedersene una copia a proprie spese⁽⁸⁰⁾.

Presidente del Comitato era quel Roissard che aveva presieduto la commissione incaricata di procedere alla stesura di una bozza di regolamento nel lontano 1871-1872 e che, tuttavia, non aveva visto la luce.

L'edizione 1881 costituisce il testo di transizione dai primi anni della costruzione dello Stato unitario e di un'unica Arma dei Carabinieri Reali sul territorio nazionale a una stabilizzazione e sviluppo del sistema statale con il passaggio, avvenuto nel contempo, dalla Destra alla Sinistra storica.

A proposito dell'edizione del 1881, si possono notare già nell'indice alcune parti (singoli capitoli o paragrafi) scomparse in virtù delle modifiche di legge sopraggiunte come, ad esempio, "Dell'ispezione generale", "reclutamento ed allievi carabinieri", "rimpiazzamenti e promozioni", "congedi", "indennità", "pensioni di ritiro, invalidi e congedi", "reviste mensili", ovvero argomenti ricompresi nella parte prima "organizzazione, prerogative, personale" e nella parte seconda "relazioni dell'Arma colle diverse autorità". Tutte queste disposizioni erano mutate in base alle disposizioni normative approvate nel corso della riorganizzazione del Paese.

Le disposizioni relative all'Ispezione generale erano state trasferite, a favore del Comitato dell'Arma, con il regio decreto 24 gennaio 1861 e quindi con l'articolo 29 della legge 30 settembre 1873 relativa al riordinamento dell'Esercito. In merito al reclutamento, si teneva conto delle profonde modifiche introdotte dalle leggi 26 luglio 1876⁽⁸¹⁾ e 19 luglio 1880, quest'ultima relativa al "riordinamento dell'Arma dei Carabinieri reali".

(80) Circolare n. 5071 datata 22 maggio 1881 a firma del tenente generale presidente del Comitato, Roissard de Bellet in *Regolamento dell'Arma dei Carabinieri Reali (16 ottobre 1822) colle modificazioni ed aggiunte ad esso apportate da leggi e regi decreti posteriormente emanati - Ristampato a cura del Comitato dell'Arma*, Roma, Voghera Carlo Tipografo di S.M., 1881, p. III.

(81) In realtà, si tratta del regio decreto 26 luglio 1876, n. 3260, "Testo unico delle leggi sul reclutamento dell'Esercito" che, nel confermare la coscrizione obbligatoria di tutti i cittadini di sesso maschile del Regno d'Italia, dava disposizioni precise in materia di costituzione delle liste di leva.

L'area del personale era interessata anche dalla maggior parte dei principali interventi legislativi. Ad esempio, sull'avanzamento trovavano applicazione l'apposito regolamento emanato il 5 giugno 1854, il regio decreto 24 gennaio 1861, le leggi 30 settembre 1873 e 19 luglio 1880.

Anche le indennità erano state modificate e se ne dava contezza con la predisposizione di uno specchio *ad hoc* desunto dal regio decreto 27 marzo 1879.

Tutta la disciplina del pensionamento e collaterale era stata regolata dalle leggi 27 giugno 1850 e 7 febbraio 1865 sulla "giubilazione per anzianità di servizio", mentre le "reviste mensili", in base al regolamento d'amministrazione per l'Esercito, erano mutate in rassegne annuali dei militari e dei quadrupedi⁽⁸²⁾.

Per la parte terza "Servizio dell'Arma", l'intervento più radicale riguardava il paragrafo "dei sottotenenti non comandanti"; ciò nella considerazione che in quel periodo storico, ricorda espressamente una nota, "i sottotenenti non comandanti non esistono più, avendo attualmente ogni ufficiale od un comando, od attribuzioni determinate"⁽⁸³⁾, mentre sono assenti nell'indice modifiche più significative della quarta e ultima parte dedicata a "Ordine interno e disciplina".

Ciò tuttavia non deve essere considerato come una cristallizzazione del rigore disciplinare previsto dalle norme del 1822 nella vita e nel servizio interno dell'Arma.

Va ricordato anche che nel frattempo, si procedeva a una semplificazione e riorganizzazione dei principali argomenti trattati nel Regolamento Generale, tanto che il maggior generale Roissard de Bellet (poi artefice della transizione del vertice dell'Arma da Comitato a Comando Generale), nel corso dell'ispezione svolta nel 1874 alla legione di Cagliari, annotava che la:

rivista generale dei vari Registri e Modelli ci porse occasione di rilevare, che all'infuori di quegli di Cassa dei Conti correnti della matricola della Forza e taluni della Maggiorità una parte notevolissima si mantiene ancora secondo i Modelli dell'antico Regolamento Speciale del Corpo; di guisa che gli Agenti del Consiglio [d'amministrazione della legione] avendo sottomano un sistema misto non sempre possono raggiungere quella facilità ed uniformità di tenuta⁽⁸⁴⁾.

(82) Si rinvia al regolamento d'amministrazione per l'Esercito datato 1° luglio 1875.

(83) *Regolamento dell'Arma dei Carabinieri Reali (16 ottobre 1822) colle modificazioni cit.*, p. 103.

(84) Archivio Storico dell'Ufficio Storico del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (d'ora in poi ASACC), Documentoteca (d'ora in poi D), scatola 400, fascicolo 4 "1871-1874 - Legione Cagliari - Ispezione passata dal Comandante alle stazioni delle provincie di Cagliari e Sassari - Ispezione amministrativa alla Legione". Si tratta del "Rapporto sull'ispezione fatta alla Legione dei Carabinieri Reali di Cagliari dal Maggior Generale Roissard di Bellet Conte Leonardo" nel 1874. In particolare si veda il § 6. Esame dei registri relativi alla amministrazione e contabilità.

L'edizione a stampa del 1881 rimase in vigore per undici anni sino al momento della pubblicazione, con regio decreto 1° maggio 1892, del regolamento d'istruzione e di servizio per l'Arma dei Carabinieri Reali; si procedette anche alla pubblicazione delle istruzioni pel carteggio d'ufficio che separarono definitivamente le questioni burocratiche da quelle più schiettamente operative contenute nel nuovo regolamento⁽⁸⁵⁾.

In definitiva, si dovette attendere il 1892 perché, con il regolamento d'istruzione e di servizio, fossero descritte le norme per il funzionamento dell'Arma dei Carabinieri, mentre con il regolamento organico coevo furono riportate le disposizioni sulle prerogative dell'Arma e sulle attribuzioni degli ufficiali e dei sottufficiali dei Carabinieri⁽⁸⁶⁾.

Nel frattempo, si era proceduto gradatamente alla progressiva eliminazione da tali edizioni delle disposizioni relative alla gestione quotidiana della documentazione prodotta all'interno dell'Arma che, proprio in quegli anni sarebbe stata disciplinata da una pubblicazione autonoma, l'Istruzione sul Carteggio, lasciando così all'interno del regolamento di istruzione e di servizio (e successivamente al Regolamento Generale del 1912) generiche citazioni relative alla documentazione da produrre nello svolgimento delle attività istituzionali⁽⁸⁷⁾.

Si tenga conto che tale istruzione costituiva solamente una parte di un progetto più articolato di revisione di tutte le norme relative al servizio dei Carabinieri.

Infatti, il Comandante Generale, tenente generale Luigi Taffini d'Acceglio, così introduceva l'adozione del regolamento d'istruzione e di servizio e del regolamento organico nel 1892:

In complesso con il Regolamento organico si sono definiti e resi più facili e solleciti i rapporti dell'arma con le altre autorità. E con il Regolamento di servizio e d'istruzione si sono determinate attribuzioni e modi di eseguire operazioni sia di indole esclusivamente militare che

- (85) Con un decreto analogo fu approvato anche il regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri. Le nuove istruzioni erano contenute nella circolare n. 9-9829 datata 30 settembre 1882, recante «Ristampa delle Istruzioni pel carteggio d'ufficio riguardante il servizio d'istituto» in Bollettino Ufficiale dei Carabinieri Reali (d'ora in poi BUCCRR), 1882, parte 1^a, puntata 8^a. Contestualmente furono abrogate le norme precedenti e, in particolare, le circolari n. 18-7003 e n. 1-579 datate rispettivamente 8 luglio 1881 e 15 gennaio 1882.
- (86) Alcune indicazioni sulla distinzione di funzioni dei due testi normativi compaiono anche sul sito dell'Arma dei Carabinieri, *Regolamenti Generali dell'Arma dei Carabinieri*, <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Curiosita/Non+tutti+sanno+che/R/17+R.htm>, ultima consultazione 20 febbraio 2017.
- (87) BUCCRR, 1891, parte 1^a, puntata 2^a (straordinaria), circolare n. 4-4226, datata 25 luglio 1891, recante «Istruzioni sul carteggio e sulla tenuta degli uffici» a firma del Comandante Generale, il tenente generale Taffini d'Acceglio.



Luigi Taffini d'Acceglio (1830-1897), comandante generale dell'Arma dei Carabinieri Reali dal 17 aprile 1891 al 15 settembre 1896

(Fonte: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Fototeca)

dipendenti dal servizio speciale dell'arma, [...]. E così tali Regolamenti, completati dall'istruzione sul carteggio, già prescritta con circolare del comando generale in data 25 luglio 1891, n. 4-4226, riuniscono tutte le prescrizioni necessarie all'arma, sia pel suo funzionamento interno, che per l'esecuzione del servizio d'istituzione, sia infine per le norme da osservarsi nel carteggio e trattazione degli affari. Quest'ultima parte si riconobbe opportuno di non inserire nel Regolamento perché essendo suscettibile di variazioni dipendenti da esigenze del momento, e da cambiamento di circoscrizioni e gerarchie, è quindi bene poterla con facilità modificare⁽⁸⁸⁾.

Il Comandante Generale dell'epoca prescriveva la "Istruzione sul carteggio" per ogni ufficio dell'Arma dopo aver "riunite le norme che regolano il carteggio dei comandi dell'Arma e coordinatele alle recenti modificazioni che il Ministero dell'interno, sentito il Comando generale, ha arretrate a quello relativo al servizio d'istituto"⁽⁸⁹⁾.

Per ritornare al Regolamento Generale, si consideri che nell'undicennio di separazione tra l'edizione del 1881 e il Regolamento d'istruzione e di servizio del 1892, si devono ricordare sia il nuovo codice penale Zanardelli⁽⁹⁰⁾, sia la nuova legge di pubblica sicurezza datata 1889⁽⁹¹⁾.

(88) Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali, n. 176 di protocollo riservato (Ufficio 2°), datata 10 giugno 1892, oggetto: Regolamento organico e Regolamento d'istruzione e di servizio per l'Arma dei Carabinieri Reali, indirizzata "a tutti i Signori Ufficiali". La circolare è inserita quale introduzione e presentazione nel volume a stampa custodito presso la biblioteca del Museo Storico dell'Arma dei Carabinieri (si veda in appendice il documento 8). Si parla dell'istruzione sul carteggio e dei titolari anche in *Compendio di tutte le leggi, regolamenti e norma in vigore riflettenti il servizio dei Carabinieri Reali - Edizione compilata su quella del già capitano Signor Graziani ed ampliata con numerose aggiunte per cura del Capitano nei Carabinieri Reali Giuseppe Sterzi*, Firenze, Stab. Lito-Tipografico G. Passeri, 1895, art. 92, "Carteggio d'ufficio - Rapporti - Spedizioni - Archivi", pp. 107-136.

(89) Si pensi che in quel periodo l'incarico di segretario del Comando Generale, poi mutato in quello di capo di stato maggiore, fu ricoperto da Gian Carlo Grossardi che, come è ricordato altrove, ebbe un ruolo importante, in particolare grazie a "un diligente studio per l'edizione 1892 del Regolamento Generale [rectius regolamento d'istruzione e di servizio per l'Arma dei Carabinieri Reali] dell'Arma", Mario Pagano, *Figure di comandanti e di maestri - il col. Giancarlo Grossardi in Rivista dei Carabinieri Reali*, 10 (1943), p. 97, ma sulla base dei periodi di servizio presso il Comando Generale ciò non sarebbe possibile. In realtà potrebbe aver partecipato alla stesura mentre reggeva il comando della legione Lazio; in questo senso si vuole precisare quanto detto in F. CARBONE, *Cultura e formazione nell'Arma dei Carabinieri Reali: la produzione editoriale degli ufficiali*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, a. LXVI, n. 4 (ottobre/dicembre 2018), pp. 167-196. È probabile che abbia avuto anche un ruolo nella stesura dell'istruzione sul carteggio pubblicata nel 1891.

(90) Il codice penale Zanardelli fu promulgato con regio decreto 30 giugno 1889, n. 6133 (serie 3^a) e entrò in vigore l'anno successivo. Si trattò del primo codice italiano post-unitario. Si veda anche BUCERR, 1889, parte 1^a, puntata 7^a, regio decreto 1° dicembre 1889, n. 6509 (serie 3^a) contenente le disposizioni per l'attuazione del Codice penale per il regno d'Italia.

(91) Dapprima fu pubblicata la legge 23 dicembre 1888, n. 5888 *decies* (5888) "Sulla pubblica sicurezza" che, all'articolo 142, dava facoltà di coordinare il testo della legge con il codice penale che sarebbe stato pubblicato di lì a poco. Quindi apparve sulla Gazzetta Ufficiale del Regno il regio decreto 30 giugno 1889, n. 6144 "Che approva il testo della legge di pubblica sicurezza, coordinato col Codice penale".

Si sarebbe dovuto attendere un nuovo clima politico con il periodo ricordato come “l’età giolittiana” perché vi fosse una profonda riorganizzazione della pubblica amministrazione e nuovi interventi normativi ridisciplinarono numerosi settori della società del tempo.

In questo senso, va letta la stampa del Regolamento Generale per l’Arma dei Carabinieri Reali nel 1912. La nuova edizione molto probabilmente deve essere collegata anche al più articolato processo di revisione di molti testi interni alle Forze Armate e all’Arma dei Carabinieri, in linea con la mutata condizione economico-sociale italiana⁽⁹²⁾ e con l’esperienza bellica di quegli anni che ebbe il punto più alto con il conflitto italo-turco⁽⁹³⁾, nonché nella più complessa organizzazione interna dello Stato che portò anche all’elaborazione di un nuovo codice di procedura penale⁽⁹⁴⁾.

Questo Regolamento Generale per l’Arma dei Carabinieri Reali ha superato due Guerre Mondiali, il cambio della forma di Stato e una nuova Costituzione ricevendo tagli e cancellazioni ma manifestandosi ancora oggi uno strumento valido per ogni Carabiniere nel servizio di tutti i giorni, negli ultimi cento anni.

L’ultima edizione del Regolamento Generale per l’Arma dei Carabinieri Reali risale al 1994 ed è una ristampa dell’edizione del 1963⁽⁹⁵⁾.

11. Conclusioni

La ricorrenza del bicentenario di promulgazione del Regolamento Generale per il corpo de’ Carabinieri Reali ha rappresentato l’occasione di avviare un processo di studio e di analisi di documenti che si sono dimenticati negli archivi o, peggio ancora, sono stati citati anche autorevolmente senza che fossero letti per davvero.

(92) Si tratta del Regolamento organico per l’Arma dei Carabinieri Reali e del Regolamento Generale per l’Arma dei Carabinieri Reali che furono approvati con due regi decreti in data 24 dicembre 1911. Per quanto riguarda poi il nuovo Regolamento Generale, Denicotti ricordava che introduceva “quei maggiori criteri di libertà e quella più larga ed efficace iniziativa che le mutate condizioni civili e sociali dei tempi esigevano”, R. DENICOTTI, *Delle vicende cit.*, pp. [130-131].

(93) Sulla base dell’esperienza libica, poi era stato dato alle stampe anche un nuovo manuale che comprendeva le attività di polizia militare assolve dai Carabinieri: Ministero della Guerra - Comando del Corpo di Stato Maggiore - Ufficio istruzioni e manovre, n. 103 - *Servizio in guerra - Parte I. Servizio delle truppe*, Roma, Voghera Enrico, 1912. Un estratto apparve qualche anno dopo, Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri Reali, *Stralcio del Servizio in Guerra - Parte I. Servizio delle truppe - riguardante l’Arma dei Carabinieri Reali*, Roma, Voghera Editore, 1914.

(94) Il codice fu approvato con regio decreto 27 febbraio 1913, n. 127.

(95) Il file è reperibile all’indirizzo internet https://www.carabinieri.it/docs/default-source/amministrazione-trasparente/regolamento-generale-per-l'arma.pdf?sfvrsn=6901e223_0, consultato in data 28 dicembre 2022.

Da questo punto di vista, si ritiene invece necessaria una riflessione più ampia come riportato in queste pagine per offrire almeno un'idea di massima della complessità dei sistemi e delle Istituzioni e far comprendere il ruolo che i Carabinieri che hanno assolto nel corso della loro lunga storia.

La comparazione con l'*Ordonnance Royale* del 1820 finalmente ha potuto far comprendere le similitudini e le differenze, a giudizio di chi scrive, significative mettendo in evidenza il ruolo di forza dell'ordine ad ampio spettro assolto proprio dai Carabinieri Reali, ad esempio, con l'uso del travestimento (sia pure disciplinato) che ammetteva senza alcuna riserva di svolgere un servizio non solo senza uniformi e con abiti borghesi ma anche utilizzando armi non d'ordinanza. Ciò permetteva davvero ai Carabinieri nei primi anni della Restaurazione di pattugliare le aree rurali travestiti come contadini, viandanti o montanari alla ricerca di banditi e di disertori, offrendo uno strumento operativo davvero eccezionale per quei tempi che, per altri corpi come la Gendarmeria Reale francese, non era assolutamente contemplato.

È stato ricordato nel testo ma ne approfittiamo per segnalarlo ancora. Il regno di Sardegna guardava con grande attenzione a ciò che accadeva nella Francia della Restaurazione e questa rappresentava il modello a cui fare riferimento ogni volta che era necessario intraprendere una qualche riforma. Tuttavia, i piemontesi adattavano le norme francesi tenendo conto delle specificità del proprio ordinamento e degli usi e costumi nonché della volontà del regnante al momento. Ciò faceva in modo che gli impianti giuridici, militari ed amministrativi fossero in qualche modo simili, ma con numerose differenze che tendevano a creare un modello piemontese fortemente ispirato a quello del Paese d'Oltralpe.

Curiosamente, anche il dibattito parlamentare lo ricorda, in Francia i regolamenti della Gendarmeria furono aggiornati e rivisti dando vita a nuove versioni che tenevano conto dei mutamenti della società dell'epoca e soprattutto della forma di Stato e di quella di governo. Nonostante la situazione fosse cambiata in Italia moltissimo tra il 1859 e il 1861, ma poi anche fino al 1870, il Regolamento Generale sopravvisse sia pure con interventi e modificazioni. Si dovette aspettare una fase molto più tarda, la fine del XIX secolo per avere tra le mani un nuovo regolamento, questa volta denominato d'Istruzione e di Servizio, che avrebbe traghettato l'Arma dei Carabinieri Reali alla nascita del nuovo secolo.

In questo senso, il lungo percorso svolto dal Regolamento Generale del corpo de' Carabinieri Reali testimonia quanto l'impianto sia stato valido e strutturato al punto da sopravvivere e rendere un servizio dignitoso per i militari dell'Arma e nonostante la copiosa produzione legislativa e regolamentare che attanagliò il Paese a partire dall'Unità d'Italia.

Infine, deve essere riconosciuto il ruolo di grande importanza, come dimostrano le pagine che precedono, di un personaggio solo apparentemente al pari di altri nella galleria dei Comandanti Generali: D'Oncieu de la Bâtie, perfetto interprete della situazione politica del tempo e della volontà sovrana, dimostrandosi capace di riunire effettivamente in un solo regolamento le tante norme che lo avevano preceduto e che rischiavano di creare una certa confusione nei comandi disseminati sul territorio statale. In questo senso, si può affermare senza smentite che D'Oncieu si dimostrò all'altezza del compito che gli fu assegnato predisponendo un testo che fu abrogato settant'anni dopo la sua promulgazione.



*Fonti e bibliografia**Fonti archivistiche*

- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Archivio Storico dell'Arma dei Carabinieri (ASACC), Documentoteca (D), scatola 400, fascicolo 4 “1871-1874 - Legione Cagliari - Ispezione passata dal Comandante alle stazioni delle provincie di Cagliari e Sassari - Ispezione amministrativa alla legione”;
- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Archivio Storico dell'Arma dei Carabinieri (ASACC), Fondo Museo Storico, busta 70.

Bibliografia

- *Abbecedario del carabiniere - Dizionario storico essenziale per la conoscenza dell'Arma*, Roma, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 1996;
- ANGELETTI Ferdinando, *La fortuna di una definizione*, in *Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri*, a.VII (s022), n. 2 (marzo-aprile, pp. 44-51);
- *Atti del Parlamento Subalpino, sessione del 1853-1854 (V legislatura)*, Vol. V, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1870, pp. 1568-1578;
- Bollettino Ufficiale dei Carabinieri Reali (BUCCRR), a. 1889, parte 1^a, puntata 7^a, regio decreto 1^o dicembre 1889, n. 6509 (serie 3^a) contenente le disposizioni per l'attuazione del Codice penale per il regno d'Italia;
- BUCCRR, 1891, parte 1^a, puntata 2^a (straordinaria), circolare n. 4-4226, datata 25 luglio 1891, recante “Istruzioni sul carteggio e sulla tenuta degli uffici”;
- BOSIO Andrea, *Criminalità, giustizia e ordine pubblico a Torino nella prima metà dell'Ottocento (1814-61)*, tesi di dottorato discussa presso l'Università degli Studi di Trento, XXVII ciclo dottorale, 2015, p. 28, consultabile all'indirizzo internet <http://eprints-phd.biblio.unitn.it/1462/> in data 27 dicembre 2022;
- BROERS Michael, *L'ordine pubblico nella prima Restaurazione, 1814-1820*, in *Ombre e luci della Restaurazione - Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, *Atti del convegno Torino, 21-24 ottobre 1991*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1997;
- *Catalogo della mostra “Guard-a-voi! Due secoli della Scuola Allievi Carabinieri di Torino”*, s.n., s.i., s.d. (ma Torino, 2022);
- *Carabinieri 1814-1980*, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 1981;
- CARBONE Flavio, *Cultura e formazione nell'Arma dei Carabinieri Reali: la produzione editoriale degli ufficiali*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, a. LXVI, n. 4 (ottobre/dicembre 2018), pp. 167-196;
- *Idem*, *Le circoscrizioni dei Carabinieri Reali. Primi studi*, in Francesco BONINI, Luigi BLANCO, Simona MORI e Floriana GALLUCCIO (a cura di) *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2016, pp. 109-131;

- > Idem, *Le regie patenti riorganizzano i Carabinieri Reali*, in *Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri*, a. VII (2022), n. 5 (settembre/ottobre), pp. 58-59;
- > Idem, *Repertorio degli ufficiali dei Carabinieri Reali 1814-1871*, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare, 2013;
- > Idem, *Tra carte e caserme, Gli archivi dei Carabinieri Reali (1861-1946)*, Roma, Stato Maggiore della Difesa, 2017;
- > Idem, *Un regolamento per amministrare boschi e selve*, in *Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri*, a. VII (2022), n. 5 (settembre/ottobre), pp. 60-61;
- > CASULA Francesco, CONTU Gianfranco, *Storia dell'autonomia in Sardegna. Dall'Ottocento allo Statuto Sardo*, Dolianova, Stampa Grafica del Parteolla, 2008;
- > Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali, *Regolamento organico e Regolamento d'istruzione e di servizio per l'Arma dei Carabinieri Reali*, Roma, Voghera Editore, 1892;
- > Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali, *Stralcio del Servizio in Guerra - Parte I. Servizio delle truppe - riguardante l'Arma dei Carabinieri Reali*, Roma, Voghera Editore, 1914;
- > *Compendio di tutte le leggi, regolamenti e norma in vigore riflettenti il servizio dei Carabinieri Reali - Edizione compilata su quella del già capitano Signor Graziani ed ampliata con numerose aggiunte per cura del Capitano nei Carabinieri Reali Giuseppe Sterzi*, Firenze, Stab. Lito-Tipografico G. Passeri, 1895;
- > CUNIBERTI Alessandro, *Progetto di regolamento per la riorganizzazione del Corpo delle Guardie di Sicurezza Pubblica del Regno d'Italia*, Livorno, Tipografia Odoardo Sardi, 1866;
- > DENICOTTI Ruggero, *Delle vicende dell'Arma dei Carabinieri Reali in un secolo dalla fondazione del Corpo*, Roma, Tipografia dell'unione editrice, 1914;
- > DI MARTINO Michele, *I Carabinieri in Sicilia - Raccolta di cartoline reggimentali, fotografie e documenti*, Palermo, Agenzia Pubblicitaria Gadi - Servizi & Comunicazione, 2016;
- > DI PAOLO Paolo (a cura di), *Abbecedario del carabiniere - Dizionario storico essenziale per la conoscenza dell'Arma*, Roma, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 1996;
- > FACCENDA Emanuele, *I Carabinieri tra storia e mito 1814-1861*, Roma, Carocci Editore, 2009;
- > GRAZIANI Giuseppe, *Compendio di tutte le leggi regolamenti e norma riflettenti il servizio politico dei Carabinieri Reali. Opera del tenente nell'Arma*, Napoli, Tipografia di Nicola Mencìa, 1873;
- > HABERBUSCH Benoît, *L'histoire des écoles de sous-officiers de la Gendarmerie*, in *Les amis de la gendarmerie*, a. LXXIX, n. 314 (maggio 2016), pp. 57-59;
- > *Il Palmaverde 1836, Calendario storico, statistico, giudiziario, amministrativo*, Torino, coi tipi di Alessandro Fontana, 1836;
- > ***, *Interrogativi in margine alla storia dell'Arma. Il nostro regolamento generale è opera di un padre gesuita*, in *Rivista dell'Arma dei Carabinieri Reali*, a. VIII (1941), n. 1 (gennaio/febbraio), pp. 39-40;
- > *La Legge, monitore giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia, anno I della legislazione unificata*, a. VI (1866), n. 6, 7 febbraio;

- > Legge 20 marzo 1865, n. 2248 “Per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia”, allegato B “Legge sulla Sicurezza pubblica”;
- > Legge 23 dicembre 1888, n. 5888 *decies* “Sulla pubblica sicurezza”;
- > LODOLINI Elio, *Archivistica - principi e problemi*, Milano, FrancoAngeli, 2004;
- > MARSENCO Giorgio, PARLATO Giuseppe, *Dizionario dei Piemontesi compromessi nei moti del 1821*, 2 voll. (I - A-E e II - F-Z), Torino, Istituto per la Storia del Risorgimento Italiano - Comitato di Torino, 1982 e 1986;
- > Ministero della Guerra - Comando del Corpo di Stato Maggiore - Ufficio istruzioni e manovre, n. 103 - *Servizio in guerra - Parte I. Servizio delle truppe*, Roma, Voghera Enrico, 1912;
- > MIOZZI Giuseppe, *L’Arma dei Carabinieri Reali nella repressione del brigantaggio (1860-1870)*, Firenze, Aldo Funghi, 1923;
- > MISSORI Mario, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del regno d’Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989;
- > MONGIANO Elisa, *La Segreteria degli interni e la polizia*, in *Ombre e luci della Restaurazione - Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna, Atti del convegno Torino, 21-24 ottobre 1991*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali - Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1997;
- > MORIONDO Tommaso, *Regolamento dei Carabinieri Reali compilato su quello generale del Corpo 16 ottobre 1822 ed arricchito delle modificazioni, Istruzioni, Circolari, Note e disposizioni di massima emanate dal Governo, dal già Comando Generale del Corpo e dal Comitato da quell’epoca a tutto il 1874 per - Tenente addetto allo Stato Maggiore della Legione Milano*, Milano, Tipografia dei fratelli Rechiedei, 1874;
- > *Ordonnance du Roi de 29 octobre 1820, annotée, portant règlement sur le service de la gendarmerie, mise en concordance avec les décisions postérieures et notamment avec l’ordonnance du 16 mars 1838 sur l’avancement et la nomination aux emplois dans l’armée*, Paris, Léautéy, 1851;
- > PEZZOLET Vincenzo, *Le Gendarmerie pre-unitarie e il Corpo dei Carabinieri Reali durante i plebisciti* in AA.VV., *Il Risorgimento e l’Europa. Attori e protagonisti dell’Unità d’Italia nel 150° anniversario Convegno Nazionale*, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare, 2011;
- > RIVELLO Pier Paolo, *La giustizia penale militare ed i codici penali militari sotto il regno di Sardegna*, in Nicola LABANCA, Pier Paolo RIVELLO (a cura di), *Fonti e problemi per la storia della giustizia militare*, Torino, Giappichelli editore, 2004;
- > *Recueil général des lois, décrets, ordonnances, etc. depuis le mois de Juin 1789 jusqu’au mois d’Août 1830, annoté par M. Lepeç, Avocat à la Cour royale de Paris*, tome 15, Parigi, Administration du journal des notaires et des avocats, 1839;
- > Regio decreto 24 gennaio 1861 relativo alla riorganizzazione del corpo dei Reali Carabinieri;
- > Regio decreto 26 luglio 1876, n. 3260, “Testo unico delle leggi sul reclutamento dell’Esercito”;
- > Regio decreto 30 giugno 1889, n. 6144 “Che approva il testo della legge di pubblica sicurezza, coordinato col Codice penale”;

- > Regie patenti 17 novembre 1821, “colle quali S.M. riunisce in un solo regolamento le varie regole, e providenze emanate per determinare le attribuzioni, ed il servizio de’ carabinieri reali, unendovi alcuni nuovi provvedimenti”;
- > Regie patenti 27 agosto 1822 recanti regio editto penale militare;
- > Regie patenti del 12 ottobre 1822 “riguardanti il corpo de’ Carabinieri Reali”;
- > Regie patenti 15 ottobre 1822 che approvarono il “Regolamento per l’amministrazione de’ Boschi e Selve”;
- > *Regolamento Generale del Corpo dei Carabinieri Reali approvato da S.M. il 16 ottobre 1822, preceduto dai due Regi Biglietti relativi, e da una Lettera di trasmissione dell’Ispettore Generale dell’Arma al signor Colonnello Comandante con analoga Istruzione*, Torino, Dalla tipografia Di Chirio e Mina, 1822;
- > *Regolamento dell’Arma dei Carabinieri Reali (16 ottobre 1822) colle modificazioni ed aggiunte ad esso apportate da leggi e regi decreti posteriormente emanati - Ristampato a cura del Comitato dell’Arma*, Roma, Voghera Carlo, 1881;
- > *Regolamento dei Carabinieri Reali con note ed aggiunte per un ufficiale dell’Arma*, Napoli, Stabilimento tipografico degli Scienziati, Letterati ed Artisti, 1863;
- > *Regolamento del Corpo dei Carabinieri Reali con note ed aggiunte*, Torino-Firenze, G. Cassone e comp. Tipografi, 1867;
- > *Regolamento organico per l’Arma dei Carabinieri Reali e Regolamento Generale per l’Arma dei Carabinieri Reali*, Roma, Voghera Editore, 1912;
- > ROMITI Antonio, *Criteri e metodologie per l’ordinamento degli archivi preunitari del territorio lucchese*, in *Studi in onore di Leopoldo Sandri*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1983;
- > SCALA Edoardo, *L’Arma dal 1814 ad oggi*, in *Carabinieri*, Roma, Istituto di Divulgazione Storica, 1955, pp. 3-122;
- > SCOTTO DI CARLO Rosario, *A scuola da 200 anni*, in *Il Carabiniere*, a. LXXV, n. 8/9 2022, pp. 60-61.

Sitografia

- > Abbecedario del carabiniere, consultabile all’indirizzo internet <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Curiosita/Non+tutti+sanno+che/C/59+C.htm>, voce *Circolare periodica*;
- > Abbecedario del carabiniere, consultabile all’indirizzo internet <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Curiosita/Non+tutti+sanno+che/I/11+I.htm>, voce *Ispezione Generale*;
- > Abbecedario del carabiniere, consultabile all’indirizzo internet <http://www.carabinieri.it/Internet/Arma/Curiosita/Non+tutti+sanno+che/R/17+R.htm>, voce *Regolamenti Generali dell’Arma dei Carabinieri*;
- > Dizionario Biografico Italiano, consultabile all’indirizzo internet <https://www.treccani.it>

- /enciclopedia/lorenzo-valerio_%28Dizionario-Biografico%29/, voce *Lorenzo Valerio*;
- > I Governo Cavour (4 novembre 1852 - 4 maggio 1855), consultabile all'indirizzo internet <https://storia.camera.it/governi/i-governo-cavour#nav>, voce *Urbano Rattazzi*;
 - > Regolamento Generale per l'Arma dei Carabinieri Reali ristampa 1994 dell'edizione del 1963, consultabile all'indirizzo internet https://www.carabinieri.it/docs/default-source/amministrazione-trasparente/regolamento-generale-per-l'arma.pdf?sfvrsn=6901e223_0.

Fonti iconografiche

Commons.wikimedia.org:

- > Ritratto del re di Sardegna, Carlo Felice di Savoia, https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/46/Ritratto_di_Carlo_Felice_di_Savoia.jpg.

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali:

- > Regie patenti del 12 ottobre 1822 “riguardanti il corpo de' Carabinieri Reali”.

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Direzione dei Beni Storici e Documentali, Fototeca:

- > Giovanni Battista D'Oncieu de la Bâtie (1765-1847); comandante del Corpo dal 1° novembre 1816 al 19 marzo 1819;
- > Chiaffredo Bergia (1840-1892);
- > Colonnello Silvestro Lanzavecchia di Buri (1786-?); comandante in Secondo del Corpo dal 26 ottobre 1833 al 4 aprile 1835;
- > Leonardo Roissard de Bellet (1816-1901);
- > Luigi Taffini d'Acceglio (1830-1897).

Gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France:

- > 1820 Gendarme royal, Famille Royale de France: [estampe], 1814.

General Research Division, The New York Public Library. “*Italy. Sardinia, 1819-1825*” New York Public Library Digital Collections. Accessed January 9, 2023 <https://digitalcollections.nypl.org/items/510d47e2-8a1e-a3d9-e040-e00a18064a99>:

- > 1820 Cacciatore Reale di Sardegna;
- > 1820 Ufficiali dei Carabinieri Reali, a sinistra in piccola montura, a destra ufficiale superiore in gran montura;
- > Cavalleggero di Sardegna (circa 1832);
- > 1839-1842 Carabiniere a cavallo.



1839-1842 In primo piano un Carabiniere a cavallo in grande montura,
in secondo piano un ufficiale che parla con un carabiniere a piedi
(Fonte: General Research Division, The New York Public Library, Digital Collections)

Finito di stampare nel mese di gennaio 2023
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma



***L**a «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.*