

R

dell'Arma dei Carabinieri assegna



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri



dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

4

Anno LXVIII
ottobre - dicembre 2021

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

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

La Direzione è lieta di ricevere articoli o studi su argomenti di interesse, 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, Michel BOUDOT, Paolo BUSCO, Danilo CECCARELLI MOROLLI, Nando DALLA CHIESA, Andrea DE GUTTRY, Luca DE MARCHIS, Marco DE PAOLIS, Pasquale FIMIANI, Luigi FOFFANI, Oberdan FORLENZA, Maurizio FUMO, Marco GEMIGNANI, Virgilio ILARI, Massimiliano MASUCCI, Georg MEYR, Gian Piero Giuseppe MILANO, Gabriella PALMIERI, Giuseppe PIGNATONE, Franco ROBERTI, Antonio SABINO, Filippo SPIEZIA, Vito TENORE, Francesco VERMIGLIO

ORGANI DELLA RIVISTA

Direttore responsabile: Generale di Divisione Claudio DOMIZI

Redattore Capo: Colonnello Michele LIPPIELLO

Redazione: Luogotenente CS Remo GONNELLA, Luogotenente 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, Elisa MALANGONE

GENERALITÀ

Direzione e Amministrazione

Via Aurelia, 511 - 00165 Roma, tel. 06-66394680 - e-mail: scufrassegna@carabinieri.it

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione

a cura della Redazione

Fonti iconografiche

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

Copertina

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

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

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



Si chiude il duemila ventuno che costituisce per la Rassegna dell'Arma il settantesimo anno sulla scena della pubblicistica specializzata, compleanno che abbiamo celebrato con l'inserito dello scorso numero.

Nell'avviarci al brindisi di Capodanno, avvertiamo tutti il forte bisogno di ritorno alla normalità; a riprendere quelle abitudini, quei gesti, anche semplici e quella socialità che l'emergenza sanitaria ha sospeso, portandosi via, purtroppo tante vite umane.

La scienza ha corso senza soste per trovare gli antidoti adeguati,

tanti operatori di vari settori pubblici, privati e del volontariato hanno continuato ad offrire tutto il loro sacrificio e impegno in un generoso slancio, mai affievolito, per fronteggiare gli effetti della pandemia e tutelare la società.

Tutto questo ci fa ancora ben sperare. E allora auguri di buon anno a tutti di ogni bene, confidando che presto potremo tornare a stringerci la mano e ad abbracciarci senza timore.

Il quarto numero della Rassegna ospita in apertura il contributo del Colonnello Giuseppe Alverone, Responsabile della Protezione dei Dati per l'Arma dei Carabinieri, che commenta la Sentenza del Consiglio di Stato del 13 dicembre 2019, n. 8472, che ammette e anzi incoraggia la possibilità dell'utilizzazione di *software* nel procedimento di formazione delle *decisioni amministrative*, tanto quelle vincolate quanto quelle discrezionali.

I giudici di Palazzo Spada, con tale pronuncia, hanno così colmato la lacuna normativa sull'uso di *algoritmi* nei procedimenti amministrativi, facendo leva su alcune particolari disposizioni del Regolamento UE 2016/679, il *General Data Protection Regulation*.

Segue lo studio del Capitano Ferdinando Angeletti, Comandante della Compagnia Carabinieri di Catanzaro, che affronta il tema della regolamentazione delle *armi rare, artistiche e di importanza storica*, nella duplice prospettiva che offre

la lettura della legislazione sui beni culturali e quella del diritto di polizia, che lasciano affiorare non poche criticità interpretative.

L'avvocato Elisa Malangone e il Sottotenente Clarissa Taliano, frequentatrice del 200° Corso di Applicazione alla Scuola Ufficiali Carabinieri, analizzano le insidie derivanti dal distorto uso del *web*, soprattutto dei più giovani, come il *cyberbullismo*, descrivendone le diverse tipologie, in particolare quella emergente del *sexting*, che consiste nell'invio di messaggi o immagini con esplicite connotazioni sessuali. Lo studio propone la definizione di un modello d'intervento preventivo basato sul coinvolgimento della *comunità educante* e di tutte le Istituzioni.

Il Maggiore Laura Seragusa, in servizio presso il Centro di Psicologia Applicata per la Formazione dell'Arma dei Carabinieri, e la dottoressa Vittoria Santantonio ci propongono il tema, troppo spesso al centro delle cronache dei nostri giorni, dell'*omicidio di massa in contesto familiare*, che sovente sfocia nel suicidio dell'assassino. Lo scritto si conclude con la constatazione che la scienza non è ancora riuscita a fornire concreti strumenti per una valutazione predittiva che possa evitare il reiterarsi di tali tragici eventi.

Di particolare attualità il contributo scientifico del dottor Rosario Scalia, Presidente aggiunto onorario della Corte dei Conti, che illustra il ruolo e la funzione della Corte con l'avvio del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, proponendo il modello rappresentato dall'esperienza dell'*attività di controllo* sulle opere pubbliche realizzate per *Matera Capitale europea della cultura 2019* svolto dalla Sezione Regionale della Basilicata.

La rubrica *Agro Eco Ambiente* annovera uno studio del professor Sacha Mauro De Giovanni, che evidenzia i difficili equilibri tra gli enti territoriali chiamati a fornire l'indirizzo politico generale di governo delle *aree naturali protette* e gli enti di gestione responsabili, invece, della conservazione e valorizzazione di tali aree, nel dualismo tra esigenze di *sviluppo economico e conservazione degli ecosistemi*.

Nell'ampio spazio editoriale dedicato all'*Osservatorio Internazionale*, il Maggiore Paolo Del Giacomo, Capo della 2ª Sezione dell'Ufficio Personale Marescialli del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, e il professor Paolo Bargiacchi riprendono il tema dell'esperienza italiana nella costruzione dell'amministrazione statale in *Somalia*. In questa seconda parte vengono esaminati l'edificazione del *sistema di sicurezza*, le modalità mediante le quali fu assicurato il *controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica* e l'assetto delle *forze di sicurezza*.

La medesima sezione accoglie due lavori in tema di beni culturali: la seconda parte del saggio della professoressa Stefania Mabellini e del Sottotenente Daniela Gulino, Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile di Reggio Calabria,

sul *mercato dell'arte* e sul *sistema bancario ombra*, il cosiddetto *shadow banking*, e il lavoro del Tenente Colonnello Silvio Mele, Comandante del Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale di Torino, su aspetti di polizia giudiziaria nell'ambito dell'attività di tutela dei beni archeologici.

Nella rubrica *Studi Militari*, il Tenente Colonnello Pierantonio Breda, Comandante Provinciale dei Carabinieri di Asti, ci accompagna nei meandri della disciplina sull'*ordine di precedenza tra cariche pubbliche*, prendendo in esame il tema assai critico del posizionamento dei cosiddetti *emeriti*, che viene risolto con parametri e criteri differenziati, secondo le prassi e consuetudini dei diversi contesti.

Segue il dettagliato compendio sulle visite mediche di controllo ai militari assenti per malattia, più note come *visite fiscali*, elaborato dal Tenente Colonnello Riccardo Garcea, Capo Sezione Sanità della Scuola Ufficiali Carabinieri, e dai Tenenti Danilo Pagliari e Jole Serra, appena assegnati ai reparti dopo aver superato il corso formativo biennale per Ufficiali del Ruolo Tecnico presso questo Istituto.

Il Tenente Colonnello Michelangelo Ciliberti, Insegnante di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali, dedica le sue righe alla trattazione del delicato *rapporto* che lega la *polizia giudiziaria* all'*autorità giudiziaria* e quello di *dipendenza gerarchico-organizzativa con le amministrazioni di appartenenza*, che si presta a non univoche interpretazioni giurisprudenziali.

Chiude la sezione degli *Studi Militari* il commento del dottor Antonio Sabino, Procuratore Militare di Roma, ad una recente Sentenza della Corte di Cassazione sui profili di *utilizzabilità* in sede penale delle *registrazioni* raccolte da telecamere di *videosorveglianza* nei luoghi militari di comune frequentazione non qualificabili come domicilio.

Infine, le recensioni di due avvincenti libri: *Il Tesoro Leggero*, di Luca Richeldi e *Sei zampe. Storia delle Unità Cinofile delle Forze Armate Italiane*, di Paola Ducci.

Buona lettura.

*Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Claudio Domizi*

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

Dottrina

✦ **Il GDPR volano di economicità ed efficacia delle attività delle Pubbliche Amministrazioni e chiave di utilizzo degli algoritmi nei procedimenti amministrativi**
Giuseppe Alverone9

✦ **Le armi rare, artistiche e di importanza storica tra diritto di polizia e tutela del patrimonio culturale**
Ferdinando Angeletti19

✦ **Cyberbullismo: le insidie della rete**
Elisa Malangone, Clarissa Taliano39

✦ **Family mass murders: chiavi di lettura e prospettive di intervento**
Vittoria Santantonio, Laura Seragusa63

✦ **Il ruolo e la funzione di controllo della Corte dei conti. L'intervento nel settore dei lavori pubblici, nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026)**
Rosario Scalia79

Agro Eco Ambiente

✦ **Geopolitica, quadro giuridico e governance delle aree naturali protette**
Sacha Mauro De Giovanni109

Osservatorio Internazionale

✦ **Security and state building in the experience of the italian trust administration in Somalia (seconda parte)**
Paolo Bargiacchi, Paolo Del Giacomo123

✦ **Dai "beni culturali" all'"arte" contemporanea: le nuove frontiere della tutela (seconda parte)**
Daniela Gulino, Stefania Mabellini143

- ☛ **Aspetti di polizia giudiziaria per la tutela dei beni archeologici**
Silvio Mele (seconda parte)159

Studi Militari

- ☛ **Il posizionamento degli emeriti**
Pierantonio Breda171
- ☛ **Visite mediche di controllo ai militari assenti per malattia**
Riccardo Garcea, Danilo Pagliari, Jole Serra183
- ☛ **L'autorità giudiziaria e la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria. Effetti sull'azione di comando e controllo**
Michelangelo Ciliberti195
- ☛ **Utilizzabilità in sede penale delle riprese effettuate da telecamere di videosorveglianza nei luoghi militari di comune frequentazione non qualificabili come domicilio**
Antonio Sabino209

Libri

- ☛ **Il Tesoro Leggero. L'avventura dei polmoni dalla pandemia al futuro della scienza**
di Luca Richeldi
Recensione di Francesco Bonfiglio213
- ☛ **Sei zampe. Storia delle Unità Cinofile delle Forze Armate Italiane**
di Paola Ducci
Recensione di Flavio Carbone215
- ☛ **Elenco Autori.....217**

Indice Generale 2021



Colonnello
Giuseppe Alverone^(*)

DOTTRINA

Il GDPR volano di economicità ed efficacia delle attività delle Pubbliche Amministrazioni e chiave di utilizzo degli algoritmi nei procedimenti amministrativi^(**)

Le Pubbliche Amministrazioni, nell'attività di perseguimento del pubblico interesse, devono integrare nei procedimenti amministrativi i criteri, di derivazione aziendale, dell'economicità e dell'efficacia, facendo ricorso alle tecnologie ICT (*Information and Communication Technologies*). Nell'Ordinamento italiano non esistono però norme che indichino "come" vadano utilizzati gli algoritmi nei procedimenti amministrativi. La lacuna è stata colmata dal Consiglio di Stato che, facendo leva su alcune disposizioni del Regolamento UE 2016/679 (cosiddetto *General Data Protection Regulation - GDPR*), attraverso una sentenza di straordinaria importanza, ha disegnato uno specifico *Conceptual Framework* cioè un quadro concettuale in cui sono state sistematizzate, sotto forma di principi procedurali, alcune disposizioni sovranazionali volte a proteggere i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche e in particolare il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali.

Public Administrations in pursuit of the public interest shall integrate the business derivation criteria of economy and effectiveness into administrative procedures, making use of ICT technologies. However, in the Italian legal system there are no rules that indicate "how" algorithms should be used in administrative procedures. The gap was filled by the Council of State which, relying on some provisions of EU Regulation 2016/679 (so-called General Data Protection Regulation - GDPR), through a sentence of extraordinary importance, designed a specific "Conceptual Framework" in which some supranational provisions, to protect fundamental rights and freedoms of natural persons and in particular their right to the protection of personal data, have been systematized in the form of procedural principles.

(*) Responsabile per la Protezione dei Dati dell'Arma dei Carabinieri.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. I criteri di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. - 2. Il Regolamento UE 2016/679, cosiddetto GDPR. - 3. Uso degli algoritmi nei procedimenti amministrativi. - 4. Le disposizioni del GDPR funzionali alla costruzione di un *Conceptual Framework*. - 5. Il *Conceptual Framework* per l'uso di algoritmi nei procedimenti amministrativi. - 6. Integrazione al *Conceptual Framework*.

1. I criteri di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa

Tutte le Pubbliche Amministrazioni perseguono il pubblico interesse attraverso lo sviluppo di procedimenti amministrativi, cioè sequenze ordinate di atti finalizzate all'emanazione di provvedimenti amministrativi. I procedimenti amministrativi si differenziano dai processi organizzativi che sono insiemi di attività interdipendenti finalizzate a un obiettivo specifico. Sia nei procedimenti amministrativi sia nei processi organizzativi, possono essere previste delle procedure cioè un insieme di regole da seguire per svolgere determinate attività funzionali a standardizzare operazioni e decisioni. È questo lo stesso paradigma che seguono le aziende private, le quali sviluppano processi aziendali per perseguire gli obiettivi di *business*. In linea con questo schema operativo, il legislatore italiano ha vincolato l'agire amministrativo ai principi che da sempre guidano le attività produttive. Infatti, l'art. 1 della legge 241/1990 (che pone norme sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi) stabilisce che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta - tra altri - da criteri di economicità e di efficacia i quali, in linea con il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), obbligano le Pubbliche Amministrazioni a perseguire i propri fini con il minor dispendio di risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi.

Per integrare in modo effettivo i principi di economicità ed efficacia⁽¹⁾ nelle attività delle Pubbliche Amministrazioni, nella consapevolezza che una effettiva digitalizzazione dell'amministrazione pubblica è fondamentale per migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini, l'art. 3-*bis* della stessa legge 241/1990 e gli artt. 12 e 15 del D.Lgs. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) stabiliscono la necessità di far ricorso alle tecnologie ICT⁽²⁾, anzi di riorganizzare la struttura e la gestione delle Pubbliche Amministrazioni, anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie ICT, nell'ambito di una coordinata strategia.

- (1) SANDULLI Maria Alessandra, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020; ARMENANTE Francesco, *I nuovi modelli dell'organizzazione e dell'azione amministrativa*, G. Giappichelli Editore, 2019; PIGNATARO Sergio, *Il principio costituzionale del «buon andamento» e la riforma della pubblica amministrazione*, Cacucci Editore, 2012; VESE Donato, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, CEDAM, 2018.
- (2) ICT sigla dell'inglese *Information and communication technology* (Tecnologia dell'informazione e della comunicazione), usata per indicare il settore dell'informatica e delle telecomunicazioni, in treccani.it.

Una strategia che il Governo italiano ha chiaramente definito⁽³⁾ secondo una visione declinata attraverso linee di azione a supporto della transizione digitale nella Pubblica Amministrazione, che prevedono di realizzare nei prossimi cinque anni:

> l'ammodernamento e l'estensione delle infrastrutture digitali per la connettività sul territorio nazionale;

> lo sviluppo del *cloud* per le Pubbliche Amministrazioni e - ove appropriato - la collaborazione con i servizi del mondo privato;

> le potenzialità dell'interoperabilità, ovvero di dati utilizzabili per offrire servizi digitali ai cittadini, riducendo così costose e ripetute operazioni fisiche con la Pubblica Amministrazione, oltre a migliorare e consolidare le politiche pubbliche basate sui dati;

> la sicurezza dei sistemi informatici;

> lo sviluppo delle competenze digitali.

Questa strategia si è poi tradotta concretamente:

> nella definizione della *Governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e delle prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure⁽⁴⁾;

> nel successivo rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia⁽⁵⁾.

Il PNRR ha ambiziose aspettative che dovranno realizzarsi entro il 2026. Intanto, nell'Ordinamento italiano ancora non vi sono norme che indichino "come" vadano utilizzati i *software* nello sviluppo dell'azione amministrativa. Tale lacuna è stata colmata dal Consiglio di Stato che - facendo leva su particolari disposizioni del *Regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati* - ha disegnato un *Conceptual Framework* - cioè un quadro concettuale in cui sono state sistematizzate, sotto forma di principi procedurali, alcune disposizioni sovranazionali volte a proteggere i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche e in particolare il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali - da seguire per poter correttamente utilizzare gli algoritmi nei procedimenti amministrativi.

(3) Vds. *Audizione parlamentare del Ministro per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale*, in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Notizi_e%20Ministro/2021/audizioneColao_lineeprogrammatiche.pdf.

(4) DL 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 29 luglio 2021, n. 108.

(5) DL 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2021, n. 113, nonché DL 6 novembre 2021, n. 152.

2. Il Regolamento UE 2016/679, cosiddetto GDPR

Tale Regolamento, comunemente indicato con la sigla GDPR (*General Data Protection Regulation*), pone un sistema di norme finalizzato a presidiare i diritti e le libertà fondamentali degli interessati e contestualmente a garantire la libera circolazione dei dati personali⁽⁶⁾, la quale è tanto necessaria a creare il clima di fiducia che auspicabilmente consentirà lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato interno europeo, realizzando la cosiddetta "quarta rivoluzione"⁽⁷⁾.

I Considerando 6 e 7 dello stesso GDPR evidenziano come la rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportino nuove sfide per la protezione dei dati personali: la portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo anche perché la tecnologia attuale consente tanto alle imprese private quanto alle autorità pubbliche di utilizzare dati personali, come mai in precedenza, nello svolgimento delle loro attività. Sempre più spesso, le persone fisiche rendono disponibili al pubblico su scala mondiale informazioni personali che le riguardano.

La tecnologia ha trasformato l'economia e le relazioni sociali e dovrebbe facilitare ancora di più la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione e il loro trasferimento verso paesi terzi e organizzazioni internazionali, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei dati personali. Tale evoluzione richiede un quadro più solido e coerente funzionale a creare il clima di fiducia che consentirà lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato dell'UE.

Infatti, è noto che, da qualche anno, il principale fattore di produzione nel sistema economico globalizzato è l'Intelligenza Artificiale, intesa come *"insieme di sistemi che mettono in atto comportamenti intelligenti analizzando l'ambiente circostante e agendo con un certo livello di autonomia per raggiungere obiettivi specifici"*⁽⁸⁾.

Sono algoritmi non legati alla tradizionale scrittura di codici ma all'utilizzo di modelli statistici che devono essere "allenati" a comprendere il mondo attraverso la somministrazione di dati. Non a caso i dati personali sono stati definiti il "nuovo petrolio".

(6) Vds. art.1, par. 1 Regolamento UE 2016/679 (GDPR).

(7) Cfr. FLORIDI Luciano, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, 2017.
Vds. anche: PIZZETTI Franco, *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e Codice Novellato*, Giappichelli, 2021.

(8) Definizione contenuta nella Comunicazione della Commissione Junker del 7 dicembre 2018 relativa al "Piano Coordinato per l'Intelligenza Artificiale".

3. Uso degli algoritmi nei procedimenti amministrativi⁽⁹⁾

In questo scenario si è inserito il *Consiglio di Stato, Sez. Sesta, che con la Sentenza 13 dicembre 2019, n. 8472*, riprendendo un tema che era già stato oggetto di attenzione con la *Sentenza 8 aprile 2019, n. 2270, della stessa Sezione*, ha riconosciuto quella particolare situazione che, anche in sede dottrina, è stata efficacemente qualificata con l'espressione di "rivoluzione 4.0" la quale, riferita all'amministrazione pubblica e alla sua attività, descrive appunto la possibilità che il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato a un *software*, nel quale vengono immessi una serie di dati (cosiddetti *inputs*) così da giungere, attraverso l'automazione della procedura, alla decisione finale (*output*). Tale modello è applicabile sia all'attività amministrativa vincolata sia a quella discrezionale, entrambe espressione di attività autoritativa svolta nel perseguimento del pubblico interesse. Il Supremo Consesso ha anche evidenziato che⁽¹⁰⁾ *l'utilizzo di una procedura informatica che conduca direttamente alla decisione finale non deve essere stigmatizzata ma, in linea di massima, incoraggiata anche perché comporta numerosi vantaggi quali, ad esempio:*

- *la notevole riduzione dei tempi di sviluppo dei procedimenti per operazioni meramente ripetitive e prive di discrezionalità;*
- *l'esclusione di interferenze dovute a negligenza (o peggio dolo) del funzionario (essere umano);*
- *la conseguente maggior garanzia di imparzialità della decisione automatizzata.*

Quindi, premessa la generale ammissibilità degli strumenti informatici nei procedimenti amministrativi il Consiglio di Stato, con la sentenza in esame, estrapolando e sistematizzando alcune particolari disposizioni poste dal GDPR, ha disegnato un modello operativo, funzionale a guidare le Pubbliche Amministrazioni verso un corretto uso dei software nell'azione amministrativa.

4. Le disposizioni del GDPR funzionali alla costruzione di un *Conceptual Framework*

Tra queste disposizioni si fa riferimento agli articoli 13 e 14 GDPR che impongono alle Pubbliche Amministrazioni, quali titolari del trattamento⁽¹¹⁾,

(9) Si segnala anche la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. Sesta - 30 del 2 gennaio 2020, che ha riconosciuto l'autore del *software* come parte controinteressata all'ostensione nei procedimenti per l'accesso ai documenti amministrativi.

(10) Vengono riportate in corsivo le espressioni testuali della Sentenza in esame.

(11) L'art. 4, paragrafo 1, n. 7 del GDPR definisce come "titolare": "la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali".

l'obbligo di fornire agli interessati⁽¹²⁾ una specifica informativa sull'intero ciclo di vita dei dati personali raccolti e trattati. In particolare, l'informativa deve contenere informazioni/notizie circa l'eventuale esecuzione di un processo decisionale automatizzato e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per gli interessati.

La trasparenza nei confronti degli interessati è ulteriormente assicurata dal diritto di accesso riconosciuto dall'articolo 15 GDPR che prevede, a sua volta, la necessità di ricevere informazioni relative all'esistenza di eventuali processi decisionali automatizzati e, anche in questo caso, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per il richiedente l'accesso.

In applicazione di tali disposizioni, il Consiglio di Stato ha chiarito che quando una Pubblica Amministrazione decida di avvalersi del meccanismo *attraverso il quale si concretizza la decisione robotizzata, ovvero l'algoritmo, questo debba essere "conoscibile", secondo una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, che implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico. Sussiste quindi la necessità che la "formula tecnica", che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella "regola giuridica" ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile*⁽¹³⁾.

Altra importante disposizione presa come riferimento dai Giudici di Palazzo Spada è l'art. 22 GDPR che pone un generale divieto⁽¹⁴⁾ di adottare decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato (cioè senza l'intervento umano), sulle persone, compresa la profilazione, che producano effetti giuridici che li riguardano o che incidano in modo analogo significativamente. Invero, lo stesso articolo 22 prevede alcune eccezioni a tale regola⁽¹⁵⁾, ma anche

(12) L'art. 4, paragrafo 1, n. 1, definisce come "interessato" (o *data subject*): la persona fisica identificata o identificabile.

(13) Vengono riportate in corsivo le espressioni testuali della Sentenza in esame.

(14) Le Linee guida sul processo decisionale automatizzato WP251 rev. 01 adottate dal WP29 il 6 ottobre 2018 chiariscono che il termine "diritto" riportato al paragrafo 1 dell'art. 22 GDPR si applica soltanto se invocato attivamente dall'interessato. La norma stabilisce un divieto generale nei confronti del processo decisionale basato unicamente sul trattamento automatizzato e tale divieto si applica indipendentemente dal fatto che l'interessato intraprenda un'azione in merito al trattamento dei propri dati personali.

(15) Il paragrafo 2 dell'art. 22 GDPR prevede come eccezioni al divieto i casi in cui la decisione:

- a) sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento;
- b) sia autorizzata dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento, che precisa altresì misure adeguate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato;
- c) si basi sul consenso esplicito dell'interessato.

laddove sussistano tali eccezioni, in qualunque caso, devono essere adottate misure appropriate a tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato, riconoscendo sempre almeno il diritto di:

- > ottenere l'intervento umano da parte del titolare del trattamento;
- > esprimere la propria opinione;
- > contestare la decisione.

La regola è perfettamente in linea con l'idea di fondo sottesa all'intero impianto del GDPR secondo la quale l'interessato deve sempre avere il controllo sui propri dati personali⁽¹⁶⁾ per garantire il diritto fondamentale alla protezione dei dati⁽¹⁷⁾.

Ne è conferma il Considerando 71 del GDPR che afferma la necessità che ogni processo decisionale automatizzato dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate, che dovrebbero comprendere la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione.

5. Il *Conceptual Framework* per l'uso di algoritmi nei procedimenti amministrativi

In questo chiaro e coerente quadro normativo la sentenza n. 8472/2019 costruisce uno schema procedurale che prevede la necessità di vincolare l'utilizzo di algoritmi in sede decisoria pubblica a due elementi di minima garanzia ed al *rispetto di tre principi guida*.

Alla luce della disciplina di origine sovranazionale assumono rilievo fondamentale *due aspetti preminenti, quali elementi di minima garanzia*:

> *la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati. Sul versante della piena conoscibilità, rilievo preminente ha il principio della trasparenza, da intendersi sia per la stessa Pubblica Amministrazione titolare del potere per il cui esercizio viene previsto il ricorso allo strumento dell'algoritmo, sia per i soggetti incisi e coinvolti dal potere stesso;*

> *l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo. Sul versante della verifica degli esiti e della relativa imputabilità, deve essere garantita la verifica a valle, in termini di logicità e di correttezza degli esiti⁽¹⁸⁾.*

(16) Vds. Considerando 7 GDPR.

(17) Il diritto fondamentale alla protezione dei dati è stabilito dall'articolo 8, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta) e dall'articolo 16, paragrafo 1, del trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

(18) Vengono riportate in corsivo le espressioni testuali della Sentenza in esame.

Quindi, nella Sentenza, il Consiglio di Stato, procede deduttivamente individuando e fissando tre principi guida, da tenere in debita considerazione nell'esame e nell'utilizzo degli strumenti informatici:

- a. il principio di conoscibilità (e il complementare principio di comprensibilità);
- b. il principio di non esclusività della decisione algoritmica;
- c. il principio di non discriminazione algoritmica.

a. Il principio di conoscibilità

È il principio per cui ognuno ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e in questo caso a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata. Sussiste quindi un diritto di ogni interessato - e un correlativo dovere da parte del titolare che tratta i suoi dati - di avere conoscenza dell'esistenza di decisioni basate su trattamenti automatizzati. Tale conoscenza deve estendersi anche ai meccanismi in grado di decifrare la logica dei *software* utilizzati. In tale ottica, il *principio di conoscibilità* si completa con il *principio di comprensibilità*, cioè, per riprendere l'espressione del GDPR, di ricevere "informazioni significative sulla logica utilizzata". Ciò non implica necessariamente una spiegazione complessa degli algoritmi utilizzati o la divulgazione dell'algoritmo completo⁽¹⁹⁾. La complessità non è una scusa per non fornire informazioni all'interessato. Il Considerando 58 GDPR statuisce che il principio di trasparenza è "*particolarmente utile in situazioni in cui la molteplicità degli operatori coinvolti e la complessità tecnologica dell'operazione fanno sì che sia difficile per l'interessato comprendere se, da chi e per quali finalità sono raccolti dati personali che lo riguardano*". Le informazioni fornite dovrebbero tuttavia essere sufficientemente complete affinché l'interessato possa comprendere i motivi alla base della decisione.

b. Il principio di non esclusività della decisione algoritmica

Nel caso in cui una decisione automatizzata "*produca effetti giuridici che riguardano o che incidano significativamente su una persona*", questa ha diritto a che tale decisione non sia basata unicamente su tale processo automatizzato. In proposito, deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica. In ambito matematico e informativo il modello viene definito come HITL (*human in the loop*), in cui, per produrre il suo risultato è necessario che la macchina interagisca con l'essere umano⁽²⁰⁾.

In questo modo l'intervento umano può garantire:

(19) Così § IV - E.1 delle Linee Guida sul processo decisionale automatizzato WP251 rev. 01 adottate dal WP29 il 6 ottobre 2018.

(20) In corsivo le espressioni testuali della Sentenza.

- > la compensazione di tutte le criticità connesse con l'opacità dei sistemi di intelligenza artificiale;
 - > il mantenimento della decisione finale entro la sfera di competenza del “decisore”;
 - > la realizzazione di un “controllo di qualità” del processo decisionale.
- È evidente che per rendere effettivo il principio è necessario che l'intervento umano non sia meramente formale ma rilevante e significativo.

c. Il principio di non discriminazione algoritmica

Un ulteriore principio fondamentale è quello di non discriminazione algoritmica, secondo cui è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze dei dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali, secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e che impedisca, tra l'altro, effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale, ovvero che comportano misure aventi tali effetti. In tale contesto, pur dinanzi ad un algoritmo conoscibile e comprensibile, non costituente l'unica motivazione della decisione, occorre che lo stesso non assuma carattere discriminatorio⁽²¹⁾.

Questo importante principio attiene alla qualità dei dati utilizzati dagli algoritmi necessaria a contenere possibili effetti discriminatori (cosiddetti *bias*) nei confronti dei destinatari della decisione. Riconoscere e garantire l'esattezza dei dati costituisce un grande problema per il corretto funzionamento dei sistemi di intelligenza artificiale. Questi funzionano seguendo il noto principio GIGO (*Garbage in = Garbage out*) o RIRO (*Rubbish in = Rubbish out*) che chiarisce come gli stessi sistemi di intelligenza artificiale (che, invero tanto intelligenti non sono) effettuino elaborazioni/correlazioni in modo acritico per cui, se ricevono, come *input*, un *set* di dati errato o senza senso daranno come *output* dati aventi le stesse caratteristiche.

6. Integrazione al *Conceptual Framework*

Quindi, le Pubbliche Amministrazioni che intendano sviluppare processi decisionali automatizzati devono allineare i loro procedimenti amministrativi ai principi fissati nel descritto *Conceptual Framework*. Ma ciò non è sufficiente.

(21) Vengono riportate in corsivo le espressioni testuali della Sentenza in esame.

Per realizzare la piena conformità dell'attività amministrativa al GDPR sussiste anche l'ulteriore obbligo di effettuare una "valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali" (cosiddetta DPIA: *Data Protection Impact Assessment*).

Infatti l'art. 35, paragrafo 3, lettera a) GDPR impone al titolare di effettuare una valutazione di impatto nel caso di "*una valutazione sistematica e globale di aspetti personali relativi a persone fisiche, basata su un trattamento automatizzato, compresa la profilazione, e sulla quale si fondano decisioni che hanno effetti giuridici o incidono in modo analogo significativamente su dette persone fisiche*".

Tale valutazione è un processo⁽²²⁾ inteso a:

- > descrivere sistematicamente il trattamento e le relative finalità;
- > valutarne la necessità e la proporzionalità;
- > contribuire a gestire i rischi per i diritti e le libertà delle persone fisiche derivanti dal trattamento di dati personali, valutando detti rischi e determinando le misure per affrontarli.

Il Gruppo di Lavoro WP29, nelle linee Guida WP251 individua le misure da introdurre per far fronte ai rischi⁽²³⁾, le quali, analogamente a quanto indicato dal Consiglio di stato nella Sentenza n. 8472/2019, potrebbero comprendere:

- > informare l'interessato dell'esistenza e della logica utilizzata nel processo decisionale automatizzato;
- > spiegare l'importanza e le conseguenze previste del trattamento per l'interessato;
- > fornire all'interessato i mezzi per opporsi alla decisione;
- > consentire all'interessato di esprimere il proprio punto di vista.

Un'ultima indicazione finale operativa: tutte le Pubbliche Amministrazioni possono comunque fare affidamento sul Responsabile della Protezione dei Dati (RPD o DPO: *Data Protection Officer*) che sono obbligate a designare e che avendo una conoscenza specialistica della normativa e delle prassi in materia di protezione dei dati costituisce un qualificato supporto funzionale a garantire la *compliance* al GDPR e quindi un corretto uso degli algoritmi nei procedimenti amministrativi.



(22) Così § I delle Linee Guida in materia di valutazione di impatto sulla protezione dei dati WP248 rev. 01, adottate dal WP29 il 4 ottobre 2017. Vds. anche art. 35, paragrafo 7 GDPR.

(23) § VI delle Linee Guida sul processo decisionale automatizzato WP251 rev. 01 adottate dal WP29 il 6 ottobre 2018.



Capitano
Ferdinando Angeletti^(*)

DOTTRINA

Le armi rare, artistiche e di importanza storica tra diritto di polizia e tutela del patrimonio culturale^(**)

Il presente contributo vuole cercare di far luce su una categoria di armi che, nel diritto di polizia italiano, ha sempre avuto uno spazio ristretto. Si tratta delle armi “rare, artistiche e di importanza storica”, la cui regolamentazione pone particolari problematiche. Tale tipologia di oggetti, inoltre, necessariamente deve essere analizzata anche come “bene culturale” e, come tale, sottoposto alla prevista tutela. L’applicazione delle norme di diritto di polizia e di legislazione sui beni culturali comporta però diverse antinomie e problematiche.

This paper deals with a category of weapons which, in Italian police law, has always had a limited space, the “rare, artistic and historically relevant” weapons, whose regulation poses particular problems. Furthermore, this objects must also be seen as a “cultural asset” with the consequent protection. However, the application of different rules by police law and legislation on cultural heritage has several antinomies and problems.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le armi rare, artistiche e di importanza storica nella normativa italiana. - 3. Le attività possibili sulle armi RAIS. - 4. Le problematiche normative legate alle armi RAIS. - 5. Il rapporto tra la normativa in materia di armi e quella sulla tutela del patrimonio culturale. - 6. Conclusioni e proposte.

*Nonostante che la loro natura sia astratta,
di leggi non si è mai fatto e non si può far di meno.*
(Benedetto Croce)⁽¹⁾

(*) Comandante della Compagnia Carabinieri di Catanzaro. Dottore di ricerca in *Storia d'Europa* presso l'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(1) Benedetto CROCE, *Etica e politica*, Bari, Laterza, 1981.

1. Introduzione

Pensare a un'arma come ad un bene culturale, quindi da tutelare, non è riflessione immediata, anche per un giurista esperto. D'altra parte, come è stato scritto, la nozione di bene culturale: *[non può che essere una nozione aperta⁽²⁾, non rinvenibile direttamente ed esclusivamente nella normativa, e ottenibile mediante un rinvio a discipline non giuridiche, di tal che il contenitore creato dal diritto viene riempito dai contenuti offerti da altre discipline - storiche, estetiche, ecc. -, che si evolvono nel progressivo evolversi della storia, degli interessi che, nella categoria dei beni cosiddetti "culturali", l'ordinamento intende garantire]⁽³⁾.*

Se poi tale nozione viene applicata ad "oggetti arma" perfettamente funzionanti e quindi potenzialmente letali, diviene non solo ancora più complesso, ma anche di difficile accettazione, soprattutto in una legislazione, quale quella italiana, che in materia di armi tende ad essere generalmente restrittiva, soprattutto in confronto ad altri paesi d'Europa e del mondo⁽⁴⁾.

Se la dottrina e la giurisprudenza in materia di armi antiche sono abbastanza ricche e orientate, probabilmente anche per la casistica che nel corso del tempo ha portato all'attenzione di studiosi e magistrati tale tipologia di armi⁽⁵⁾, ben più rari sono gli approfondimenti scientifici in materia di armi rare, artistiche e di importanza storica⁽⁶⁾.

(2) P. CARPENTIERI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urbanistica e app.*, n. 9/2003; L. CASINI, *"Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale - il commento*, in *Giornale dir. amm.*, n. 3/2014; M. CAMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, n. 3/2017; F. SALVIA, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, n. 2/2018; A. BARTOLINI, *Il Bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto amm.*, n. 2/2019; A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Concetto, problemi, confini*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

(3) M. ASARO, *Vincolo culturale: l'opinabilità della valutazione rientra nella discrezionalità tecnica*, (nota a Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 4 settembre 2020, n. 5357) in *GiustAmm.*, n. 10/2020. Vedasi anche A. POGGI, *Verso una definizione aperta di «bene culturale»*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2003; P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2005.

(4) Il sito gunpolicy.org, espressione della *Sydney School of Public Health dell'University of Sydney* è probabilmente il sito più aggiornato ed accurato in materia di *gun control policies* e riporta, nelle oltre duecentomila pagine web dedicate, le normative in materia di armi di quasi tutti i paesi del mondo. Nella catalogazione, effettuata sulla base di una serie di requisiti, delle normative di controllo delle armi, definisce la normativa italiana come *restricted*. Ciononostante appare opportuno, anche per il prosieguo del discorso, già riferire che, per il solo concetto di arma antica, invece, altri paesi del mondo sono stati molto più restrittivi, ritenendo antiche le armi antecedenti al 1870 (in Italia 1890). A riguardo si veda G. ANGELETTI, *Le armi antiche. Disciplina dei materiali non funzionanti*, in *Atti del quattordicesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1998, pagg. 177-180.

(5) Anche, probabilmente, grazie a quell'ampio spettro di produzione industriale, spesso italiana, legata alle repliche di armi antiche.

(6) Escludendo i vari volumi che trattano il diritto delle armi e che dedicano, quasi sempre, uno spazio davvero limitato a questa peculiare branca, (tra i tanti, G. BELLAGAMBA, P. VIGNA, *Armi, munizioni, esplosivi: disciplina penale e amministrativa*, Milano, Giuffrè editore, 2008, pagg. 385-401) si ricordano gli atti dei Convegni sulla disciplina delle armi tenutisi a Brescia tra il 1984 e il 2008.

Queste ultime, tuttavia, pongono una serie di problematiche interpretative, a volte anche molto concrete, che per le armi antiche vengono superate *de plano*.

2. Le armi rare, artistiche e di importanza storica nella normativa italiana

Nell'ambito del ginepraio di norme applicabili al mondo delle armi (tenendo ben separato quelle su munizioni ed esplosivi)⁽⁷⁾ il legislatore italiano con grandissimo anticipo a livello mondiale, ha iniziato a recepire la possibile omologazione tra arma e bene culturale da tutelare.

Già il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (RD 773/1931)⁽⁸⁾ aveva infatti riconosciuto la possibilità di collezionare armi antiche, artistiche o rare (artt. 31-32)⁽⁹⁾ in questo evidenziandone subito la "specificità" (la collezione di armi comuni vedrà la luce, normativamente, solamente con la legge 110/1975).

Tale peculiarità si evidenziava non solo nel dettato normativo in sé quanto anche nelle differenze di incombenze - anche sostanziali - cui il titolare di licenza per armi antiche artistiche o rare era tenuto e che verranno più avanti analizzate. La successiva normativa basilare in materia di armi, alle categorie di armi "antiche", "rare" e "artistiche" aggiungeva poi, di fatto, quella delle armi "di importanza storica"⁽¹⁰⁾ senza, però darne una vera e propria definizione.

Sorgeva quindi un vero problema che verrà sanato, almeno solo in parte, solo nel 1982: che cosa è un'arma rara, artistica o di importanza storica⁽¹¹⁾? Quale ne è la definizione giuridica?

Tra di essi si ricordano i diversi interventi di G. ANGELETTI e D. DIOTALLEVI, che verranno, di volta in volta, citati in nota. Un riassunto di quegli interventi, infine, in A. FOJADELLI, S. DRAGONE (a cura di), *Dizionario ragionato delle armi. Compendio degli argomenti trattati nei convegni di studio sulle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 2009.

- (7) Così, tra gli altri, A. ERRANTE PARRINO, *Armi e addestramento alle tecniche di tiro-difensivo-operativo-sportivo. Disciplina giuridica e tecnologia delle armi, munizioni, balistica, fondine, esplosivi e procedure di intervento*, Roma, Laurus Robuffo 2007, pag. 51.
- (8) D'ora in avanti TULPS.
- (9) Peraltro il TULPS nella sua versione del 1931 riprendeva analoga norma già contenuta nel testo unico del 1926.
- (10) Così infatti l'art. 10 comma 7 di quella legislazione, che, testualmente cita restano ferme le disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, per le armi antiche. Sono armi antiche quelle ad avancarica e quelle fabbricate anteriormente al 1890. Per le armi antiche, artistiche o rare di importanza storica di modelli anteriori al 1890 sarà disposto un apposito regolamento da emanarsi di concerto tra il Ministro per l'interno e il Ministro per i beni culturali entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Dette armi non si computano ai fini di cui al sesto comma.
- (11) D'ora in poi, quando si parlerà generalmente di armi rare, artistiche e di importanza storica si userà l'acronimo RAIS.

A parzialmente sanare l'annoso problema intervenne il Decreto del Ministero dell'Interno (di concerto con il Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali) del 14 aprile 1982 con il quale si disciplinarono, tra le altre, le "armi da sparo artistiche o rare di importanza storica di modelli anteriori al 1890" (art. 1 comma 1 lettera b).

Già preliminarmente questa definizione sembrerebbe escludere che il decreto affronti la normativa in materia di armi bianche e di tutte le armi da sparo posteriori, come modello, al 1890, facendo divenire, di fatto, le armi RAIS una *species* del più ampio *genus* delle armi antiche.

In realtà per le armi da sparo successive al 1890, ancorché non specificato, è evidente che il legislatore abbia inteso non derogare alla normativa, certamente più restrittiva, legata al concetto di arma da guerra o tipo guerra (con l'art. 3 del citato decreto ministeriale che rimanda direttamente all'art. 10, comma 1 e 2 della legge 110/1975 e quindi alla normativa specifica per quelle tipologie di armi⁽¹²⁾) o comune da sparo.

La definizione della qualità di arma RAIS non è, come per altre tipologie di armi, direttamente fornito dalla norma primaria ma da questa normativa regolamentare. L'art. 6, ultimo comma, riporta infatti che "le armi da sparo sono artistiche se presentano caratteristiche decorative di notevole pregio o realizzate da artefici particolarmente noti; sono rare di importanza storica se si rinven- gono in numero limitato o sono collegate a personaggi o ad eventi di rilevanza storico-culturale".

Sin da subito, pertanto, balza agli occhi come le definizioni, distinte, non siano sempre legate a caratteristiche costruttive e quindi oggettive ma, anzi, a circostanze diverse.

Le armi da sparo artistiche, in realtà, in parte fanno eccezione all'affermazione precedente laddove si parla dell'estetica dell'oggetto, di caratteristiche decorative di notevole pregio. Va però evidenziato che anche l'autore dell'oggetto viene a risaltare. Si comincia già a vedere, un'assimilazione con il concetto di bene culturale. Come per un'opera d'arte, infatti, anche l'importanza del realizzatore viene ad acquisire significatività.

La definizione di arma rara non fa riferimento a caratteristiche costruttive ma, appunto, ad un dato numerico. Da notare sin da subito che quest'ultimo non è legato a quello *ab origine*, ossia al numero di oggetti costruiti, quanto al numero di oggetti "rinvenuti".

Si tratta pertanto di un criterio dinamico.

(12) A riguardo si veda Glauco ANGELETTI, Intervento pubblicato, in Atti del quarto convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi, Brescia, C.C.I.A.A., 1987, pagg. 105-113.

Un'arma che oggi viene rinvenuta in numero notevole di esemplari e quindi certamente non rara, domani potrà invece esserlo.

La definizione di arma di importanza storica esula completamente dal tipo di oggetto (eccetto per l'arma da guerra o tipo guerra) ma guarda al soggetto cui è collegata (evidentemente non per costruzione, perché si ritornerebbe all'arma artistica, quanto al detentore, proprietario o utilizzatore) o all'evento cui è strettamente legata. Ma chi attesta che un'arma è rara, artistica o storica? Per quanto concerne l'accertamento di arma RAIS, in modo piuttosto originale (specialmente per una norma risalente al 1982), il legislatore italiano ha lasciato tale incombenza prioritariamente al privato detentore che in sede di denuncia all'autorità di PS deve documentare "sufficientemente" tale qualità e, solo qualora questa documentazione non sia bastevole, l'autorità statale interviene mediante la chiamata in causa, da parte dell'Autorità di PS o dei suoi terminali sul territorio (Commissariato di PS/Stazione Carabinieri), dell'organismo periferico dell'oggi denominato Ministero della Cultura (MdC) che a sua volta potrà avvalersi della consulenza di un esperto secondo quanto previsto dall'art. 32 della legge 110/1975⁽¹³⁾.

Tale inversione, va da sé, deriva proprio dall'assenza di caratteristiche costruttive intrinseche all'arma che l'autorità statale potrebbe (o dovrebbe) conoscere di per sé.

3. Le attività possibili sulle armi RAIS

In materia di acquisto e porto non esiste una specifica normativa riguardante le armi RAIS⁽¹⁴⁾ le quali, pertanto, sono da assimilarsi alle armi antiche, a quelle comuni da sparo o a quelle da guerra a seconda della loro tipologia⁽¹⁵⁾.

La licenza di collezione per le armi RAIS, che peraltro è titolo di acquisto⁽¹⁶⁾

(13) "[...] Le armi antiche e artistiche comunque versate all'autorità di Pubblica Sicurezza o alle direzioni di artiglieria non potranno essere distrutte senza il preventivo consenso di un esperto nominato dal sovrintendente per le gallerie competente per territorio. Le armi riconosciute di interesse storico e artistico saranno destinate alle raccolte pubbliche indicate dalla sovrintendenza delle gallerie competente per territorio. Tale disciplina non si applica alle armi in dotazione ai Corpi armati dello Stato eventualmente destinate alla distruzione".

(14) A. FOJADELLI, S. DRAGONE, *op. cit.* pagg. 15-16.

(15) Si ricordi che, per le sole armi antiche, e non anche per le RAIS, vige anche il dettato normativo, sempre controverso, della legge 36/90 che permette detenzione, porto, trasporto e collezione di armi antiche senza licenza o autorizzazione e purché "inidonee a recare offesa alle persone per difetto ineliminabile della punta o del taglio ovvero dei congegni di lancio e di sparo". Sul punto si veda G. ANGELETTI, *Le armi antiche. Disciplina dei materiali non funzionanti*, in *Atti del quattordicesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1998, pagg. 177-180.

(16) G. ANGELETTI, *Intervento pubblicato in Atti del quarto convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1987, pag. 111.

e trasporto, ha carattere permanente (art. 32 TULPS e art. 47 Reg. Att.⁽¹⁷⁾) e deve contenere, oltre evidentemente ai dati richiesti per le collezioni di armi comuni, anche l'indicazione dell'epoca cui risalgono le armi⁽¹⁸⁾. Il carattere permanente della licenza di collezione non esenta, a pena di ammenda, il titolare dal denunciare al Questore i cambiamenti sostanziali della collezione o il luogo di deposito.

Sul concetto di “cambiamento sostanziale”, definizione certamente ambigua, è intervenuta la giurisprudenza della Suprema Corte nel 1986⁽¹⁹⁾ statuendo che il concetto ha a riguardo la “natura della collezione, e cioè se da armi artistiche si passa ad armi antiche o da armi corte ad armi lunghe e viceversa”. Appare di tutto interesse che, seppur la norma parli di un'unica licenza di collezione per le armi antiche rare o artistiche, di fatto la giurisprudenza ha inteso ritenere le varie tipologie di armi come distinte tanto che, l'eventuale cambiamento della tipologia comporta il “cambiamento sostanziale” da denunciare all'Autorità di PS.

La Suprema Corte, però, si è espressa sul cambiamento sostanziale solo da un punto di vista strettamente qualitativo, asserendo, in ambito quantitativo che “quest'ultima circostanza [i cambiamenti sostanziali] si verifica [...] non già quando il numero delle armi subisce un mutamento. Sul tema anche la dottrina è stata piuttosto scarna, limitandosi a denotare che non vi è obbligo di denuncia di ogni singola variazione quantitativa⁽²⁰⁾.”

La licenza di collezione permette di detenere (e non portare) armi antiche, artistiche o rare di importanza storica⁽²¹⁾ in numero superiore a otto⁽²²⁾. Tale numero si deduce dall'art. 7 DM 14 aprile 1982 che, infatti, deroga all'art. 38, comma 3 TULPS che esenta esplicitamente i “possessori di raccolte autorizzate di armi artistiche e rare” dall'obbligo di denuncia. Un numero di armi inferiore a quel numero, infatti, non fa venir meno l'obbligo di denuncia di detenzione.

Lo scopo della norma è chiaro poiché, in presenza di un nutrito numero di oggetti concede una licenza (che evidentemente contiene l'elencazione degli oggetti presenti, quantomeno inizialmente), mentre per un numero inferiore, in virtù della necessaria tracciabilità degli oggetti-armi, richiede l'esplicita denuncia

(17) A riguardo anche Cass. Pen., Sez. Prima, n. 9334/1998 sulla non omologazione tra licenza di collezione di armi antiche, rare artistiche e quella per armi comuni da sparo.

(18) Così il citato art. 47, Reg. Att., modificato nel senso dal DPR 311/2001.

(19) Cass. Pen., Sez. Prima, n. 9456 del 28 febbraio 1986.

(20) G. ANGELETTI, *Intervento pubblicato in Atti del quarto convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1987, pag. 111.

(21) Ma non il loro munizionamento.

(22) Tuttavia nulla vieta che si possa richiedere per un numero inferiore di armi, a maggior ragione trattandosi di una licenza permanente.

di detenzione (che viene comunicata all'ufficio periferico del MdC competente per territorio).

Le armi così detenute, tuttavia, non sono computate e cumulate con quelle di altre tipologie eventualmente già detenute dal denunciante e, in deroga a quanto previsto per le collezioni di armi comuni, non si osserva il limite di un esemplare per ciascun tipo di arma (art. 8, comma 7, DM 14 aprile 1982).

Particolare attenzione, ovviamente, deve essere posta alle differenze in materia di porto e detenzione di munizionamento in presenza o in assenza di licenza. Come accennato, infatti, per un numero di armi inferiore ad otto è possibile richiedere la licenza di collezione oppure si può procedere con le "canoniche" denunce di detenzione. Tuttavia, va ricordato, che per le armi inserite in licenza di collezione è vietata la contemporanea detenzione del relativo munizionamento (così l'art. 10, ultimo comma, della legge 110/75 che vieta la detenzione del munizionamento per tutte le raccolte o collezioni di armi di qualsiasi genere) e ne è vietato il porto, diversamente dalle armi RAIS denunciate per le quali valgono le normali norme in materia di armi comuni da sparo o da guerra, a seconda della tipologia⁽²³⁾. Per quanto riguarda l'esportazione temporanea il legislatore ha inteso ribadire la specificità delle armi RAIS. Con il DM 9 agosto 1977, infatti, si è inteso regolare la temporanea esportazione unendo, alla licenza questorile prevista dall'art. 31 TULPS, anche la licenza di esportazione prevista in materia di beni culturali, all'epoca prevista dalla Legge 1089/1939, agli artt. 36 e 40 (oggi artt. 65 e seguenti del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D.Lgs. 42/2004⁽²⁴⁾) e prevedendo, sia al momento dell'esportazione che al rientro sul territorio nazionale, la verifica dell'oggetto da parte dell'esperto in armi dell'ufficio periferico del MdC.

Tale controllo, si aggiunge, non è fine a se stesso e non è solo legato, come può sembrare ad un occhio meno attento, a verificare che rientri un oggetto/arma di interesse culturale integro, ma si tratta di una verifica - anche - dell'identità tra oggetto esportato e oggetto rientrato nel territorio nazionale⁽²⁵⁾.

Infine, l'art. 4 del DM 14 aprile 1982, obbliga i detentori di armi da sparo RAIS di modello anteriore al 1890 ma costruite successivamente al 1920 all'immatricolazione presso il Banco Nazionale di Prova, previe intese con il personale del MdC competente per territorio per salvaguardare l'integrità dell'arma.

(23) Per quanto riguarda il munizionamento, in assenza di licenza di collezione, si ritiene valido il principio dell'art. 97 Reg. Att. TULPS che prevede i massimali di duecento munizioni per pistola o rivoltella e millecinquecento per fucile da caccia.

(24) D'ora in avanti CBCP.

(25) Verifica che, per un'arma di importanza storica, è fondamentale, visto che l'oggetto, specialmente se di produzione industriale, potrebbe non avere elementi distintivi particolari.

Addirittura è possibile che tale matricola possa non essere apposta direttamente sull'oggetto ma su una targhetta metallica avente il sigillo della Repubblica, assicurata all'arma per impedirne l'asportazione o la sostituzione. Questo, ancorché possa sembrare strano, proprio per salvaguardare l'integrità dell'oggetto, in un'ottica di preservazione del bene culturale.

4. Le problematiche normative legate alle armi RAIS

La previsione, sin dagli albori del moderno diritto di polizia, di una necessità di differenziazione normativa per armi che assumono valenza estetica o culturale è certamente un particolare pregio della legislazione italiana. Tuttavia non è scevra da problematiche.

Innanzitutto non sono ricomprese le armi bianche e le armi da sparo successive al 1890. Questo *vulnus* è comprensibile dal lato del diritto di polizia (che certamente bada ad applicare, alle armi da sparo post 1890, le normative, certamente più restrittive, in materia di armi comuni), ma, nel bilanciamento dei diritti, rischia di limitare fortemente quella necessità di tutela del patrimonio culturale derivante dal dettato costituzionale che comunque già il legislatore del 1931 aveva evidenziato di voler salvaguardare. Oggetti successivi a quella data, infatti, potrebbero avere comunque necessità di essere tutelati, pur non potendo rientrare, nell'ambito del diritto di polizia, nella categoria richiesta.

Questa limitazione, non riesce ad essere completamente sanata dalla previsione dell'art. 32 della legge 110/75, che prevede l'impossibilità di distruzione delle armi versate all'autorità di PS senza un preventivo intervento dell'articolazione periferica ministeriale (MdC). Inoltre, in materia di obbligo di certificazione medica prevista per i detentori di armi, il comma 4 dell'art. 38 TULPS, esclude esplicitamente solo i collezionisti di armi antiche, non trattando di quelle artistiche e rare di cui al precedente comma 3. Si tratta certamente di un refuso che non ha poi effetti concreti (la licenza di collezione è per armi antiche e RAIS) ma che contribuisce all'ambiguità e alla confusione.

Con riguardo alla licenza di collezione di armi antiche e RAIS, inoltre, continua a sorgere il problema del "cambiamento sostanziale" dal punto di vista quantitativo poiché la soluzione della Suprema Corte non può soddisfare, soprattutto in questo caso, da un punto di vista del diritto di polizia, venendo meno quel principio sotteso a tutta la normativa in materia di armi che vuole comunque l'autorità statale a conoscenza del dove, come e chi detiene armi. Se, come anche la dottrina ha affermato, è pacifico che non va denunciata ogni singola arma aggiunta o tolta alla collezione, quando è che si può parlare di cambiamento sostanziale?

Si tratta di quella che, in diritto civile, verrebbe definita un'espressione polisensu (*ex art. 1369 c.c.*), una definizione sommaria, che però, in una materia come quella delle armi le cui violazioni sono essenzialmente penalistiche⁽²⁶⁾, rischia di andare in contrasto con il principio di tassatività laddove il termine "sostanziale" sembrerebbe rientrare, secondo le definizioni della dottrina, negli elementi concettuali "vaghi" o quantomeno "elastici"⁽²⁷⁾ con tutte le conseguenti difficoltà.

Proseguendo nelle problematiche, va fatta notare l'eccessiva ambiguità di alcune delle definizioni già analizzate. Si pensi, ad esempio, alle armi rare e di importanza storica la cui definizione è legata al "numero limitato" o al collegamento delle stesse con personaggi o eventi di rilevanza storico-culturale.

Già il concetto di numero limitato è foriero di dubbi. Questo per due ordini di motivi. In prima istanza da un mero punto di vista quantitativo. Cosa si intende per limitato? Cento, mille, diecimila armi? Si tratta di un requisito, inoltre, particolarmente mutevole. Un ritrovamento o, per altro verso, l'eliminazione di lotti interi di medesime armi possono cambiare la definizione giuridica di un oggetto. Ed in una materia particolarmente delicata come quella delle armi (e del sacrosanto controllo che un paese deve avere su quella tipologia di oggetti) non è elemento da sottovalutare.

In secondo luogo da un punto di vista spaziale. Il numero limitato di un'arma è relativo solo al territorio nazionale, a quello comunitario o in generale mondiale? Un'arma può risultare rara in Italia, perché magari ne è stata vietata o limitata l'importazione ma magari realizzata in milioni di esemplari nel mondo. Il verbo utilizzato dal DM 14 aprile 1982 "rinvenire" farebbe propendere, stante anche la validità spaziale del dettato normativo, al territorio nazionale.

Tuttavia un'interpretazione del genere risulta di difficilissima applicazione allorché ad operare sono le norme comunitarie (e le armi non possono che rientrare, pur con dei distinguo, nell'ambito della libera circolazione comunitaria delle merci⁽²⁸⁾) e internazionalistiche, ad esempio, nell'ambito della tutela del

(26) E la violazione in materia di omessa comunicazione dei cambiamenti sostanziali, *ex art. 32 TULPS*, rientra nell'ambito delle contravvenzioni, essendo punita con la pena dell'ammenda fino a 516 euro (il TULPS, si ricorda, è stato esplicitamente escluso dagli atti normativi interessati dalla depenalizzazione di cui alla legge 67/2014 e successivo D.Lgs. 8/2016).

(27) Così in F. MANTOVANI, *Diritto Penale*. Parte Generale, Padova, CEDAM, 2007, pagg. 64-65. Per i vari contributi sul principio di tassatività, nell'ambito della sterminata bibliografia in merito, una menzione particolare per L. RISICATO, *Gli elementi normativi della fattispecie penale: profili generali e problemi applicativi*, Milano, Giuffrè, 2004.

(28) A riguardo D. DIOTALLEVI, *Le armi antiche sono da considerarsi ancora armi, oppure opere d'arte, sia pure "minore"?* Atti del nono convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi, Brescia, C.C.I.A.A., 1993 pagg. 125-127 aveva verificato che già nel Regolamento CEE n. 3911/92 del 9 dicembre 1992 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali (oggi sostituito

patrimonio culturale nel diritto internazionale umanitario dove, in un contesto bellico (dichiarato o meno) in cui ovviamente l'oggetto - arma ha una sua precipua funzione di offesa (e quindi ove tale funzione è certamente preminente su altre) ma che può risultare di interesse culturale e quindi da tutelare.

Anche il collegamento a personaggi o eventi (che si ripercuote anche nella definizione di armi artistiche allorquando si riferisce a “artefici particolarmente noti”) è particolarmente ingrato sia per criteri spaziali (un personaggio noto in un altro Paese è da considerarsi tale anche in Italia?) che temporali (un personaggio o un evento oggi non ritenuti di interesse, a distanza di tempo possono divenirlo). Dove le definizioni invece riescono a limitare le indeterminatezze, ancorché in un ambito di voluta genericità, è proprio allorquando si agganciano ai concetti relativi o vicini ai beni culturali. L'idea di “notevole pregio” valida per le armi artistiche o la “rilevanza storico - culturale” dell'arma di importanza storica richiamano certamente normative esterne al diritto di polizia e, in definitiva ed oggi, al Codice dei Beni Culturali e del paesaggio.

Seppur tali argomenti di ambito internazionalistico siano meritevoli di un approfondimento a se stante, vale la pena qui focalizzare l'attenzione sul fatto che, stante l'indeterminatezza dei concetti di rarità e importanza storica, un'arma rara in Italia non necessariamente lo è in un altro paese dell'Unione Europea. Tale discrasia fattuale si riverbera necessariamente anche in ambito giuridico anche per la non perfetta armonizzazione delle normative⁽²⁹⁾ con la conseguenza di una potenziale non effettiva tutela dell'arma/bene culturale. Un'arma RAIS esportata, lecitamente, in un altro paese dell'Unione Europea dotato di una normativa di tutela più elastica che non ritenga quello stesso oggetto degno di salvaguardia⁽³⁰⁾, potrebbe essere nuovamente esportata in territorio extra UE e, verosimilmente, non più controllabile e tutelabile.

5. Il rapporto tra la normativa in materia di armi e quella sulla tutela del patrimonio culturale

Il richiamo di cui sopra, se da un lato aiuta a limitare le indeterminatezze

dal Regolamento CE n. 116/2009 del 18 dicembre 2008), nell'allegato venivano ricomprese, tra i beni culturali, le armi (categoria A/12) così come anche nella Direttiva CEE n. 93/7 del 15 marzo 1993 del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno stato membro, ancorché non in modo esplicito.

- (29) A riguardo si vedano A. GALLETTI, *La tutela giuridica e la gestione privata del patrimonio culturale in Italia e in Spagna: con cenni al regime giuridico dell'Unione europea*, Roma, Aracne Editrice, 2018, G. CORDINI, *Cultura e patrimonio culturale: i profili costituzionali*, in *Il Politico*, Anno LXXIX, n. 1 (2014) pagg. 11-27.
- (30) O dove, quello stesso oggetto/arma non rivesta quelle caratteristiche di rarità/importanza storica che invece ha in Italia.

definitorie, dall'altro pone sul tavolo la, finora evitata, questione sistemica di rapporto tra la normativa in materia di armi e quella in materia di beni culturali, specialmente quando si parli di armi posteriori, come modello, al 1890.

Innanzitutto, è possibile parlare di arma come bene culturale? Ancorché l'immediata risposta negativa sia ancora istintiva in molti, anche addetti ai lavori, non si può che rispondere affermativamente. E questo non solo, in un ragionamento quasi tautologico, perché le norme in materia, come si vedrà, si attagliano perfettamente all'oggetto arma, ma anche da un punto di vista eminentemente storico-scientifico. Alcune armi, infatti, sono da ritenersi vere e proprie opere d'arte, sia in senso puramente estetico e figurativo, ma anche per l'interesse storico, decorativo e tecnico scientifico che rivestono⁽³¹⁾ alla luce delle tecniche di costruzione, da codificarsi e confrontarsi in una prospettiva comparatistica, delle tecniche di utilizzo e dei riflessi sociali derivanti dall'evoluzione tecnologica⁽³²⁾.

Non è un caso se, ormai, anche le istituzioni museali, principalmente pubbliche, ma non solo, dedicate esclusivamente o anche agli oggetti/arma siano un patrimonio profondamente presente nel tessuto culturale italiano, non più (o non solo) nella forma classica di "museo sacrario" o "collezione dinastica".

In questo senso deve ritenersi che l'arma non debba essere oggetto di interesse culturale solo nella sua singolarità, ma anche nella sua contestualizzazione con momenti sociali e politici, quand'anche ci si trovasse di fronte a produzioni preindustriali o industriali⁽³³⁾.

La immediata stranezza concettuale di quest'ultimo punto deriva unicamente dall'interpretazione dell'oggetto-arma ancora e solo come arma/offesa, interpretazione tipicamente di ambito militare o di polizia che dimentica le possibilità scientifiche di studio da un punto di vista storico, artistico, ma anche tecnologico di certune armi. Già il DM 14 aprile 1982, invece, aveva cercato, pur a seguito di modifiche che ne avevano diminuito il portato innovatore, di: "*affermare chiaramente che le armi antiche, rare o di importanza storica perdono il loro carattere squisitamente offensivo per rientrare nella più vasta ed importante categoria dei beni storici*"⁽³⁴⁾.

(31) D. DIOTALLEVI, *Le armi antiche sono da considerarsi ancora armi, oppure opere d'arte, sia pure "minore"*, in *Atti del nono convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1993, pagg. 123-127.

(32) G. ANGELETTI, *Le armi e i musei* in *Atti del ventunesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 2005, pagg.129-136.

(33) G. ANGELETTI, *Intervento pubblicato in Atti del quarto convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1987, pagg. 105-113, nonché, con riguardo all'esportazione di beni culturali anche G. ANGELETTI, *intervento pubblicato in Atti del nono convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1993, pagg.101-106.

(34) *Idem*, pagg. 107-108.

Chiarito l'aspetto da un punto di vista eminentemente scientifico, da un punto di vista normativo, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (CBCP) è il testo unico in materia e punto di riferimento quando si voglia parlare di conservazione e tutela dei beni culturali.

È in questo atto normativo che troviamo la definizione di bene culturale che, come si vedrà, si attaglia quasi perfettamente, anche lessicalmente, a quella delle armi RAIS.

In generale: “*sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*” (art. 2, comma 2).

Il successivo art. 10 elenca poi le diverse categorie di beni culturali all'interno delle quali non vi sono unicamente beni di proprietà pubblica (che sono beni culturali *ex lege*)⁽³⁵⁾ o di persone giuridiche private senza fine di lucro⁽³⁶⁾ ma anche di privati cittadini. Le categorie sono numerose, ma appare opportuno soffermarsi in special modo su quanto previsto dall'art. 10, comma 3, lettera d), che ritiene beni culturali:

➤ *cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose;*

➤ la lettera d-bis) (inserita con la legge 124/2017) che ritiene beni culturali anche: *cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione;*

➤ la lettera e) che parla di: *collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse*⁽³⁷⁾.

(35) Le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi; gli archivi e i singoli documenti; le raccolte librarie delle biblioteche (escluse alcune particolari tipologie).

(36) Compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Si tratta però dei soli beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico essendo stata attivata la cosiddetta verifica dell'interesse culturale.

(37) Peraltro, con riguardo alle armi è emersa l'importanza, almeno risalente alla metà degli anni Novanta, delle collezioni olografiche private italiane, considerate numericamente e qualitativamente importanti anche se raffrontate con quelle pubbliche, così in G. ANGELETTI, *Il patrimonio olografico nel sistema museale nazionale in Atti del decimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1994, pagg. 89-94 nonché D. DIOTALLEVI, *Ancora sull'attività del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali nel settore delle armi in Atti del decimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1994, pagg. 207-212.

Eccezioni alla regola generale dell'art. 10, comma 3, sono contenute nel successivo comma 5 che esclude le opere di autore vivente nonché quelle rientranti in un determinato criterio temporale dinamico⁽³⁸⁾.

Si è parlato, in dottrina e trattando di questi beni, del cosiddetto “interesse qualificato”, poiché la legge li determina come beni culturali di proprietà privata solo in funzione dell'interesse particolarmente importante ed eccezionale che rivestono⁽³⁹⁾. Tale attenzione viene ad essere esplicitata con la dichiarazione di interesse culturale, prevista dall'art. 13, comma 1 e ss. del CBCP che ne accerta la sussistenza (solo se particolarmente importante o eccezionale) e sottopone il bene al cosiddetto “vincolo”. Il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale è avviato dal Dirigente dell'Ufficio periferico del MdC competente per territorio, anche su motivata richiesta della Regione o di ogni altro ente territoriale interessato (così l'art. 14 CBCP che prescrive anche di darne comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa oggetto del procedimento) e il relativo provvedimento viene adottato, per i beni di cui all'art. 10, comma 3, lettera d-*bis*) dal competente organo centrale del MdC mentre per gli altri beni, direttamente dall'organo dirigenziale periferico del citato Ministero con notifica al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto (art. 15).

Come applicare questo *corpus* normativo alle armi⁽⁴⁰⁾?

Per quelle spontaneamente consegnate dai cittadini o definitivamente confiscate a seguito di procedimento penale il problema, fortunatamente, è stato risolto già nell'alveo della legge 110/1975 che, su forte interesse dell'appena nato Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, inserì nella norma l'obbligo

(38) Settant'anni per le collezioni o serie di oggetti di cui alla lettera e, cinquant'anni per gli oggetti di cui alla lettera d-*bis*.

(39) Per l'interesse qualificato e, in generale, per la nozione di bene culturale si veda, in giurisprudenza, *ex plurimis* Cons. Stato, Sez. Prima, par. 8 luglio 2020, n. 1338. Inoltre si vedano G. P. CIRILLO, *La «cultura» nell'ordinamento giuridico*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2003; A. L. TARASCO, *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004; M. L. TORSELLO, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004 e *Profili generali del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2005; A. Mazzini SANDULLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 modificato con i decreti legislativi 24 marzo 2006, nn. 156 e 157)*, Giuffrè, 2006; N. PAOLANTONIO, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. SCOCA, Giappichelli, 2008; C. DEL SORDO, R. LEVY ORELLI, S. PAZZI, *La nozione di bene culturale: l'evoluzione della previsione normativa*, in *Azienditalia*, 2010; G. SABATO, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2017.

(40) Peraltro per la ancora minore attenzione rivolta a materiali adiacenti concretamente alle armi, come i reperti balistici e gli archivi di tali reperti come parte della “storia processuale del nostro Paese” si veda Ezio ZERNAR, *La tutela degli archivi balistici*, in *Atti del quattordicesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1998, pagg. 225-228.

per tutte quelle armi destinate alla distruzione di essere preventivamente analizzate da esperti di quel ministero che potevano escludere quelle di interesse per destinarle al pubblico godimento in raccolte e musei pubblici. Già all'epoca, l'inserimento di questa norma portò ad un approfondimento scientifico sull'“oggetto arma” e di conseguenza sui Musei che le armi conservavano⁽⁴¹⁾.

Anche per le armi che il solo diritto di polizia considera RAIS il problema è pressoché relativo poiché le denunce di detenzione, le licenze di collezione e le istanze di esportazione temporanea vengono comunicate agli organi competenti del MdC. Questa comunicazione, ancorché in modo improprio, potrebbe essere considerata atto prodromico all'avvio del procedimento di dichiarazione *ex officio* delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio competenti.

Il problema, tuttavia, si pone per tutte quelle armi che, secondo il diritto di polizia non sono da considerarsi di interesse ma che, invece, grazie alla differenza temporale prevista dalle due norme, con tutta evidenza, rientrano facilmente nelle definizioni di cui all'art. 10 CBCP, nelle varie formulazioni.

Secondo la normativa di polizia le armi RAIS sono solo quelle da sparo antecedenti (come modello) al 1890, mentre per le normative in materia di beni culturali, a seconda della categoria (singolo oggetto o collezione) quelle che hanno oltre cinquanta o settant'anni dalla data odierna e di autore non vivente.

A prescindere dalla problematica relativa al concetto di “autore non vivente” su cui occorrerebbe specificare se applicabile alle persone giuridiche (quali sono da diverso tempo, ormai, la stragrande maggioranza delle aziende di produzione di armi) o fisiche (i progettisti degli oggetti) o entrambe, ci si trova dunque di fronte ad artefatti, quali tutti quelli ad oggi compresi tra il 1890 ed il 1971 (cinquanta anni da oggi) che, pur non riconosciuti come armi RAIS dal diritto di polizia sono però potenzialmente sottoponibili a tutte quelle misure previste per tutelare i beni culturali tra cui le misure di protezione (artt. 21 e ss. CBCP), le misure di conservazione (artt. 29 e ss.) e quelle relative alla circolazione dei beni (artt. 53 e ss.) purché rivestano un interesse culturale dichiarato.

Si tratta di misure particolarmente importanti e anche incisive, comprensive, tra le altre, del divieto di spostamento (fatte salve eccezioni e eventuali prescrizioni per il trasporto), del divieto di esecuzione di qualunque lavoro o opera sul bene sottoposto (si pensi, ad esempio, alla sostituzione di una canna usurata o del calcio di un fucile, operazioni tutto sommato normativamente semplici per un arma comune da sparo ma che potrebbero essere avversate o non autorizzate - per motivi di conservazione dell'oggetto - per un'arma dichiarata di interesse) ma anche (di difficile applicazione nel mondo delle armi) della custodia

(41) A. FOJADELLI, S. DRAGONE, op. cit. pag. 17.

coattiva (art. 43 CBCP) che dispone che “Il Ministero ha facoltà di far trasportare e temporaneamente custodire in pubblici istituti i beni culturali mobili al fine di garantirne la sicurezza o assicurarne la conservazione⁽⁴²⁾”.

Teoricamente, quindi, un’arma dichiarata di interesse culturale, di proprietà privata, potrebbe essere, da un organo dello Stato che non è Autorità di PS (come gli organi del MdC), coattivamente trasportata e condotta in un altro luogo poiché non si ritiene il proprietario sufficientemente in grado di garantirne la conservazione⁽⁴³⁾, in aperta antinomia normativa con tutto il diritto di polizia che pone le armi sotto il controllo preventivo e successivo delle sole Autorità di Pubblica sicurezza. Per altro verso, però, le armi sottoponibili a dichiarazione di interesse ma non definite RAIS, sono concretamente sconosciute, se non casualmente, dagli organismi del MdC così come il loro potenziale assoggettamento alla normativa sull’interesse culturale è ovviamente sconosciuta anche all’Autorità di PS poiché il cittadino che denuncia la detenzione/acquisto dell’arma non ha alcun obbligo di comunicare l’eventuale interesse storico-artistico dell’oggetto, comunque sottoposto alle altre normative in materia di armi.

Questa inconoscibilità, che forse poco interessa chi opera in regime di diritto di polizia, poiché la regolamentazione è comunque sussistente, è però gravemente lesiva della possibilità di tutela del bene culturale che potrebbe anche andare perduto (perché consegnato per la distruzione)⁽⁴⁴⁾, essere esportato con relativa facilità o quantomeno rimanere sconosciuto.

Altra discrasia da far risaltare è legata al concetto di “detentore a qualsiasi titolo” di cui si parla nel CBCP per quanto concerne i beni sottoponibili a dichiarazione di interesse. Secondo il diritto dei beni culturali, infatti, rispetto alla prioritaria necessità di verificare e, se del caso, sottoporre a tutela, diviene addirittura secondario il titolo di proprietà, acquisto, o comunque detenzione del bene che invece, nel diritto di polizia e con riguardo alle armi, è fondamentale.

(42) Purtuttavia, per completezza espositiva, bisogna ricordare che già l’art. 9 del DM 14 aprile 1982 aveva previsto che, in caso di rifiuto della licenza di collezione RAIS, il detentore dovesse cedere i materiali entro trenta giorni ad un altro soggetto e, in caso di inottemperanza, il Questore avrebbe dovuto disporre di consegnare e custodire le armi (a spese dell’interessato), su indicazione dell’ufficio periferico del MdC presso la Direzione di Artiglieria (oggi CE.RI.MANT o SE.RI.MANT dell’Esercito italiano) o altro ufficio o ente pubblico idoneo.

(43) Per il discorso della sicurezza il diritto di polizia ha le proprie norme, ad oggi rinvenienti nell’art. 20-*bis* della legge 110/1975.

(44) E l’esperto *ex art.* 32 della legge 110/1975, deputato a controllarla, in assenza di particolari elementi o indizi presenti nelle carte, per le armi legate alla vicinanza con un evento o un personaggio, difficilmente potrebbe riconoscerla come di interesse culturale.

La discrasia, si evidenzia, non è certo generale, ma si può rinvenire in special modo nella principale situazione⁽⁴⁵⁾ in cui un soggetto può trovarsi ad essere, senza alcun titolo di polizia, ad essere detentore a qualsiasi titolo: la successione *mortis causa*.

In questo caso⁽⁴⁶⁾ si ha infatti il potenziale contrasto per quanto concerne le collezioni di armi RAIS eventualmente già dichiarate di interesse culturale (*ex* art. 10, comma 3, lettera e) tra quanto previsto dal diritto di polizia (che prevede che gli eredi, con apposito titolo di polizia, possano acquisire le armi del *de cuius*, ritenendo anche di poterle dividerle tra di loro e detenerle ove verrà dichiarato) e il diritto dei beni culturali che invece, stante la necessità di tutela non solo degli oggetti in sé, ma anche degli stessi nell'ambito di un complesso ben specificato, non prevede, almeno di norma, lo smembramento e la suddivisione (e peraltro, in certuni casi, non permettendo neppure lo spostamento dal luogo di collocazione, stante il possibile nesso storico culturale tra la collezione e il luogo che li conserva)⁽⁴⁷⁾. Stante l'attuale *corpus* normativo sembra che a cedere possa solo essere la legittima aspirazione di tutti gli eredi (tranne uno) ad avere quota dei cespiti oplogici (peraltro con potenziali ripercussioni giuridiche anche di mero diritto civile stante l'elevato valore venale che possono assumere questo tipo di materiali).

6. Conclusioni e proposte

Le già difficili condizioni della regolamentazione in materia di armi, la cui moltitudine, parafrasando il filosofo francese Renè Descartes “fornisce spesso scuse all'ignoranza e al vizio”⁽⁴⁸⁾ assurgono a vera e propria chimera nell'ambito, certamente ristretto ma non per questo meno importante, delle armi come bene culturale. La necessità di un bilanciamento tra i diversi diritti e le diverse esigenze statuali è quanto mai difficoltoso, specialmente dovendo far fronte, anche, all'atavico pregiudizio che si ha con riguardo alle armi da parte anche di molti addetti ai lavori⁽⁴⁹⁾.

(45) Escludendosi situazioni di detenzione illecita per le quali, volendo comunque puntualizzare e per mero esercizio di stile, il CBCP sarebbe solo teoricamente applicabile stante la insita inconoscibilità della presenza dell'oggetto illecitamente detenuto da parte della pubblica autorità.

(46) Un accenno, seppur antecedente all'entrata in vigore del CBCP in G. ANGELETTI, *Intervento pubblicato in Atti del quarto convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1987, pag. 109.

(47) Si pensi, ad esempio alla collezione di armi di una famiglia custodita all'interno del palazzo avito già altrove definito “collezione dinastica”.

(48) Renè DESCARTES, *Discorso sul metodo*, Parte II, Milano Hachette, 2016.

La creazione di generi e sottogeneri nell'ambito del diritto di polizia, con le differenziazioni di trattamento e gestione, già da tempo ha fatto richiedere a gran voce una rivisitazione e riorganizzazione dell'intera normativa⁽⁵⁰⁾ purtroppo, nonostante alcuni sforzi nel senso ormai risalenti ad oltre quindici anni fa⁽⁵¹⁾, ancora mai attuata.

Allorquando il legislatore riterrà di procedere, sarebbe opportuno tener conto delle specificità di tutela del patrimonio culturale anche nella specifica branca, magari evitando eccessive suddivisioni e catalogazioni e, effettuando un'opera di semplificazione, parlando unicamente di "armi di interesse culturale" dandone una definizione appositamente generica ed elastica, certamente compatibile con il CBCP e da applicarsi come sottogenere delle altre categorie (oggi armi comuni, da guerra, tipo guerra, ecc.), quasi fosse un "bollino" di una qualità ulteriore. L'unificazione nel senso dovrebbe comportare, a quel punto con minori difficoltà, anche l'inclusione esplicita delle armi bianche e di quelle da sparo post 1890. L'interesse culturale potrà essere declinato, nel caso concreto, con riguardo alla rarità, all'antichità, all'estetica o all'importanza storica a seconda dell'esigenza evidenziatasi nel caso concreto ed il cui riconoscimento non potrà che passare da appositi esperti (attualmente previsti dall'art. 32, legge 110/1975) referenti per gli uffici periferici del MdC i quali, in aggiunta alle normali regole in materia di detenzione, porto e trasporto (di derivazione normativa e il cui controllo non può che essere pertinenza delle Autorità di PS) potrebbero aggiungere specifiche disposizioni per la tutela del bene, derivanti dall'applicazione del CBCP ricevendo poi, dalle Autorità di PS, tutte le notizie concernenti quegli oggetti (in ordine al loro trasferimento, esportazione, ritiro, necessità di lavori, ecc.) per poterle "monitorare".

(49) Per un appello, con riguardo alle armi antiche, si veda Robert HELD, *L'estinzione di un superbo patrimonio culturale italiano ad opera della legge italiana: un meditato appello ai governanti da parte dell'autore Robert Held*; in *consorzio con quarantadue studiosi e collezionisti italiani e stranieri*, Stampato a cura dell'autore, Edizione fuori commercio, 1996.

(50) A riguardo, tra i tantissimi, appare opportuno ricordare l'intervento del compianto Procuratore Nazionale Antimafia Pierluigi Vigna che, nell'ormai lontano 2004, nella relazione introduttiva al XX convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi e parlando dei motivi della nascita di quel momento aggregativo andato avanti per oltre vent'anni affermava: "L'atto di nascita del Convegno si radicò in una constatazione: la disorganicità della legislazione in tema di armi che avendo a base il codice penale del 1930, il Testo Unico delle leggi di PS del 1931 ed il relativo regolamento del 1941 era stata poi "sopraffatta" da una torrentizia legislazione spesso occasionata dalle varie "emergenze" che in questi anni abbiamo vissuto ed ancora viviamo" in AA.VV., *La società e le armi, i 20 anni del convegno*, Brescia, C.C.I.A.A., 2004, pag. 13.

(51) Per il DDL 3650, specialmente con riguardo agli interventi previsti in materia di armi RAIS si veda A. FOJADELLI, S. DRAGONE, op. cit. pagg. 18-19 nonché G. ANGELETTI, *Le armi antiche, artistiche e rare nel DDL 3650*, in *Atti del ventiduesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 2006, pagg. 133-139.

Tale possibilità, poi, permetterebbe agli organi deputati (MdC, Comando Carabinieri TPC), di verificare *medio tempore* l'effettiva tutela e conservazione anche con i poteri statuali tipici previsti dal CBCP senza con questo ledere ma, anzi, rafforzando, la regolamentazione e controllo della sempre delicata materia sia dal punto di vista amministrativo (si pensi, ad esempio, alla possibilità di applicazione del ritiro cautelativo *ex art 39 TULPS* in caso di imperfetta conservazione dell'arma di interesse culturale) che penale (con l'applicazione della specifica normativa in materia di beni culturali in combinato disposto con le certamente più stringenti sanzioni penali in materia di armi).

Sorgerebbe infine, a quel punto, un'esigenza di coordinamento a livello nazionale delle esigenze di tutela delle armi di interesse culturale poiché si richiederebbe un'uniformità di trattamento tra oggetti tra i vari uffici periferici ma, soprattutto, una concreta definizione unitaria ed uniforme dell'interesse storico.

Alla metà degli anni Novanta, precorrendo i tempi e probabilmente in modo unico al mondo, l'Italia si era dotata di una struttura del genere, il Centro Coordinamento di Tutela delle Armi, posto alle dipendenze dell'allora Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali⁽⁵²⁾, la cui durata fu però eccessivamente breve e che, in nome di una presunta semplificazione organizzativa, fu presto chiuso, non sostituito, lasciando una lacuna che, con l'andare del tempo, si fa sempre più sentire.

Ma se è vero che “nulla che sia del tutto nuovo è perfetto”, secondo quanto affermato dal celebre oratore arpinate, è altrettanto vero, parafrasando il Premio Oscar Roberto Benigni, che “iniziare un nuovo cammino spaventa. Ma dopo ogni passo che percorriamo ci rendiamo conto di come era pericoloso rimanere fermi”.



(52) Missiva del 24 agosto 1994 rinvenuta in Daniele Diotallevi, *Ancora sull'attività del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali nel settore delle armi* in *Atti del decimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1994, pagg. 211-212.

Bibliografia

- AA.VV. *La società e le armi, i 20 anni del convegno*, Brescia, C.C.I.A.A., 2004;
- ANGELETTI Glauco, *Intervento pubblicato*, in *Atti del quarto convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1987;
- ANGELETTI Glauco, *Intervento pubblicato*, in *Atti del nono convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1993;
- ANGELETTI Glauco, *Il patrimonio oplologico nel sistema museale nazionale*, in *Atti del decimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1994;
- ANGELETTI Glauco, *Le armi antiche. Disciplina dei materiali non funzionanti*, in *Atti del quattordicesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1998;
- ANGELETTI Glauco, *Le armi e i musei*, in *Atti del ventunesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 2005;
- ANGELETTI Glauco, *Le armi antiche, artistiche e rare nel ddl 3650*, in *Atti del ventiduesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 2006;
- ASARO Massimo, *Vincolo culturale: l'opinabilità della valutazione rientra nella discrezionalità tecnica*, (nota a Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 4 settembre 2020, n. 5357) in *GiustAmm*, n. 10/2020;
- BARTOLINI Antonio, *Il Bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Diritto amm.*, n. 2/2019;
- BELLAGAMBA Gianni, VIGNA Pierluigi, *Armi, munizioni, esplosivi: disciplina penale e amministrativa*, Milano, Giuffrè editore, 2008;
- CAMELLI Marco, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, n. 3/2017;
- CARPENTIERI Paolo, *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2005;
- CARPENTIERI Paolo, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Urbanistica e app.*, n. 9/2003;
- CASINI Lorenzo, *“Le parole e le cose”: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale - il commento*, in *Giornale dir. amm.*, n. 3/2014;
- CIRILLO Giovanni Paolo, *La «cultura» nell'ordinamento giuridico*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2003;
- CORDINI Giovanni, *Cultura e patrimonio culturale: i profili costituzionali*, in *Il Politico*, Anno LXXIX, n. 1 (2014);
- CROCE Benedetto, *Etica e politica*, Bari, Laterza, 1981;
- DEL SORDO Carlotta, ORELLI Rebecca Levy, PAZZI Silvia, *La nozione di bene culturale: l'evoluzione della previsione normativa*, in *Azienditalia*, 2010;
- DESCARTES Renè, *Discorso sul metodo*, Parte II, Milano Hachette, 2016;
- DIOTALLEVI Daniele, *Le armi antiche sono da considerarsi ancora armi, oppure opere d'arte, sia pure “minore”? Atti del nono convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1993;

- DIOTALLEVI Daniele, *Ancora sull'attività del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali nel settore delle armi*, in *Atti del decimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1994, pagg. 207-212;
- ERRANTE PARRINO Antonino, “*Armi e addestramento alle tecniche di tiro - difensivo - operativo - sportivo. Disciplina giuridica e tecnologia delle armi, munizioni, balistica, fondine, esplosivi e procedure di intervento*”, Roma, Laurus Robuffo, 2007;
- FOJADELLI Antonio, DRAGONE Stefano (a cura di), *Dizionario ragionato delle armi. Compendio degli argomenti trattati nei convegni di studio sulle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 2009;
- GALLETTI Antonella, *La tutela giuridica e la gestione privata del patrimonio culturale in Italia e in Spagna: con cenni al regime giuridico dell'Unione Europea*, Roma, Aracne Editrice, 2018;
- HELD Robert, *L'estinzione di un superbo patrimonio culturale italiano ad opera della legge italiana: un meditato appello ai governanti da parte dell'autore Robert Held; in consorzio con quarantadue studiosi e collezionisti italiani e stranieri*, Stampato a cura dell'autore, Edizione fuori commercio, 1996;
- MANTOVANI Ferrando, *Diritto Penale, Parte Generale*, Padova, CEDAM, 2007;
- MAZZINI Sandulli Aldo (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lg. 22 gennaio 2004, n. 42 modificato con i decreti legislativi 24 marzo 2006, nn. 156 e 157)*, Giuffrè, 2006;
- PAOLANTONIO Nino, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Franco Gaetano Scoca, Giappichelli, 2008;
- POGGI Annamaria, *Verso una definizione aperta di «bene culturale»?*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2003;
- RISICATO Lucia, *Gli elementi normativi della fattispecie penale: profili generali e problemi applicativi*, Milano, Giuffrè, 2004;
- SABATO Gabriele, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2017;
- SALVIA Filippo, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, n. 2/2018;
- TARASCO Antonio Leo, *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, su www.giustizia-amministrativa.it, 2004;
- TARASCO Antonio Leo, *Il patrimonio culturale. Concetto, problemi, confini*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019;
- TORSELLO Mario Luigi, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2004 e *Profili generali del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2005;
- ZERNAR Ezio, *La tutela degli archivi balistici*, in *Atti del quattordicesimo convegno nazionale di studio sulla disciplina delle armi*, Brescia, C.C.I.A.A., 1998.

DOTTRINA



Avvocato
Elisa Malangone(*)



Sottotenente
Clarissa Taliano(**)

Cyberbullismo: le insidie della Rete(***)

... Perché questo? Il Bullismo.
Tutto qui. Le parole fanno più male delle botte.
Cavolo se fanno male! Ma io mi chiedo, a voi non fanno male? Siete così insensibili?
Spero che adesso sarete più responsabili con le parole
(dalla lettera di Carolina Picchio, morta suicida all'età di 14 anni)

Il presente contributo mira a fare acquisire una complessiva e accresciuta consapevolezza dei possibili rischi e insidie di un distorto utilizzo della Rete da parte dei più giovani, analizzando l'evoluzione del bullismo secondo un approccio socioculturale e descrivendone le diverse tipologie con variabili emergenti quali il *sexting*. Dopo l'approfondimento della definizione del fenomeno del cyberbullismo, il contributo analizza la letteratura internazionale e nazionale sugli interventi *evidence-based* di prevenzione del fenomeno e propone la definizione di un modello a molteplici livelli per la prevenzione e l'intervento sul cyberbullismo. L'intento è quello di affrontare il problema dei comportamenti di prevaricazione del bullo o del cyberbullo favorendo la piena partecipazione della comunità educante e delle istituzioni nel suo insieme verso il fine ultimo di marginalizzare questi fenomeni e di permettere un approccio intelligente al *Web* per utilizzarne al meglio le infinite opportunità.

(*) Avvocato, esperta in criminologia clinica, psicopatologia e scienze forensi.

(**) Sottotenente dei Carabinieri, frequentatrice del 200° Corso di Applicazione alla Scuola Ufficiali Carabinieri.

(***) I paragrafi 1, 2 e 4 sono da attribuirsi a Malangone, i paragrafi 3, 5 e 6 a Taliano. Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

This article aims at raising awareness of the possible risks and pitfalls of a distorted use of the Web by young people. The article investigates through a socio-cultural approach the evolution of bullying, furthermore it examines different typologies of the phenomenon with emerging variables such as sexting. After an in-depth analysis of the definition of the phenomenon of cyberbullying, the article analyses the international and national literature on evidence-based measures of prevention and proposes a multi-level model for prevention and intervention on cyberbullying. The intention is to address the problem of bullying and cyberbullying behavior by encouraging the full participation of the educational community and institutions as a whole, with the ultimate objective of marginalizing these phenomena and allowing an intelligent approach to the Web to make the best use of its infinite opportunities.



SOMMARIO: 1. Cyberbullismo: le insidie della rete. - 2. Le varie forme di cyberbullismo. - 3. *Sexting*: il caso di Amanda Michelle Todd e di Carolina Picchio. - 4. Conseguenze del cyberbullismo. - 5. Analisi degli aspetti normativi. - 6. Una corresponsabilità educativa tra Famiglia-Scuola-Istituzioni.

1. Cyberbullismo: le insidie della rete

Da molti anni ormai tra i fenomeni sociali di maggior rilievo, quello del bullismo risulta tristemente frequente e pertanto sottoposto ad un'importante mole di studi e attenzioni istituzionali. Si tratta, in sostanza, di un fenomeno caratterizzato da comportamenti deliberati e violenti in cui il prepotente aggredisce chi ritiene più debole e incapace di difendersi, la cui aggressione assume le diverse forme dell'offesa, delle percosse, delle minacce o ancora della maldicenza volta a escludere la vittima dal gruppo.

La novità degli ultimi anni è legata all'utilizzo dei *social network* e di altri canali di comunicazione offerti dalla Rete, condizione così estesa da determinare la coniazione di un termine a sé, quello di cyberbullismo. Con questo termine, proposto dallo studioso canadese Belsey Bill nel 2004⁽¹⁾, si fa riferimento a quei comportamenti molesti perpetrati per mezzo dei nuovi sistemi tecnologici, quali il telefono cellulare e la Rete *internet* con i suoi *social network*, *blog* e *chat*. Si tratta di nuovi mezzi che hanno comportato una tendenziale estensione delle frontiere del bullismo o, meglio, la nascita di un bullismo che «implica l'uso di informazioni e comunicazioni tecnologiche a sostegno di un comportamento intenzionalmente ripetitivo ed ostile di un individuo o di un gruppo nei confronti di altro/i individui»⁽²⁾.

(1) *The World's First Definition of "Cyberbullying"*, in <https://cyberbullying.ca/>.

(2) SLONJE R., SMITH P. K., *Cyberbullying: another main type of bullying?*, in *Scandinavian Journal of psychology*, Cambridge 2008, pagg. 147-154.

Col termine *cyber* s'intende tutto ciò che ha a che fare con la tecnologia e che è generato da essa; col termine "bullismo" s'intendono comportamenti malevoli ai danni di una persona, la vittima, che non è in grado di difendersi da sola. Quindi, il cyberbullismo riguarda tutte quelle forme di prevaricazione volontaria, aggressiva e ripetitiva, attuate da un singolo o da un gruppo di persone, mediante gli strumenti della Rete.

Molte ricerche rivelano come sussista una stretta correlazione tra le vittime del cyberbullismo e le vittime del bullismo tradizionale: l'ipotesi è che bullismo e cyberbullismo possano essere due diverse manifestazioni dello stesso problema sottostante. A tal proposito Patchin e Hinduja⁽³⁾ e Li⁽⁴⁾ hanno rilevato che i ragazzi che dicono di essere stati vittime o aggressori nelle dinamiche di bullismo tradizionale hanno una probabilità molto più alta, circa due volte e mezzo, degli altri adolescenti di essere rispettivamente vittime o aggressori nelle dinamiche di cyberbullismo. Altri lavori⁽⁵⁾⁽⁶⁾ confermano questa tendenza dimostrando una sovrapposizione tra i due fenomeni e concludendo come il cyberbullismo possa avere origine in contesti *offline* per poi propagarsi attraverso le nuove tecnologie.

Un dato interessante⁽⁷⁾ è rappresentato inoltre dal fatto che, accanto alla continuità nei processi di vittimizzazione e di aggressione tra contesti *offline* e *online*, sono emerse prove anche a favore dell'ipotesi di una trasposizione tra ruoli. Così che, chi è stato vittima di bullismo può diventare aggressore *online*, invertendo il ruolo nei due contesti, spinto verosimilmente dalla disinibizione favorita dall'anonimato e dal desiderio di vendetta.

- (3) PATCHIN J. W., HINDUJA S. (2006), *Bullies move beyond the schoolyard: a preliminary look at cyberbullying*, *Youth Violence and Juvenile Justice*, 4(2), 148-169; PATCHIN J. W., HINDUJA S. (2007), *Cyberbullying: an exploratory analysis of factors related to offending and victimization*, *Deviant Behavior*; PATCHIN J. W., HINDUJA S. (2007), *Offline consequences of online victimization: school violence and delinquency*, *Journal of school violence*, 6(2007).
- (4) LI (Canada, 2006) ha svolto un'indagine su 264 studenti di età compresa tra i dodici e i quattordici anni. Circa il venticinque per cento riferisce di aver subito cyberbullismo, mentre il diciassette per cento afferma di aver posto in essere condotte di cyberbullismo nei confronti di un coetaneo. In un recente studio, BERAN e LI (2007) hanno scoperto che la percentuale di studenti vittime di cyberbullismo è salita al trentacinque per cento.
- (5) YBARRA e MITCHELL (USA, 2004) hanno svolto una ricerca su 1.501 studenti di età compresa tra i dieci e i diciassette anni che usano regolarmente internet. Il dodici per cento ha riferito di essere diventato aggressivo con qualcuno, *online*, mentre il quattro per cento afferma di aver subito aggressioni. Il tre per cento dichiara, inoltre, di aver qualche volta subito cyberbullismo, altre volte di essersi comportato aggressivamente *online*. Gli autori ipotizzano, allora, che alcune vittime di bullismo (reale) possano usare internet per attaccare gli altri, e vendicarsi *online* delle offese subite nella vita reale.
- (6) RASKAUSKAS e STOLTZ (USA, 2007) in uno studio su ottantaquattro studenti, di età compresa tra i tredici e i diciotto anni, hanno riscontrato che il quarantanove per cento ha subito cyberbullismo, mentre il ventuno per cento ha riferito di essere un cyberbullo.
- (7) YBARRA MICHELE L., KIMBERLY J. MITCHELL, *Youth engaging in online harassment: Associations with caregiver-child relationships, Internet use, and personal characteristics*, *Journal of adolescence*, 27.3 (2004): 319-336.

La correlazione tra bullismo tradizionale e cyberbullismo viene confermata anche da studi italiani⁽⁸⁾. Per le vittime di bullismo tradizionale è stato riscontrato un incremento da due a tre volte del rischio di subire cyberbullismo, mentre compiere aggressioni nel bullismo tradizionale aumenta di circa otto volte la probabilità di compiere aggressioni anche di cyberbullismo.

Un dato di genere riguarda la maggiore prevalenza dei ragazzi in veste di cyberbulli, mentre le ragazze sarebbero più di frequente le vittime del fenomeno⁽⁹⁾.

Comprendere meglio la relazione tra processi di vittimizzazione *online* e *offline* è particolarmente importante sia per meglio definire la continuità/sovrapposizione tra le diverse forme di bullismo sia per la pianificazione degli interventi.

Il cyberbullismo come ogni manifestazione della vita *online* nasce come fenomeno del quale è difficile stabilire i confini e perciò destinato a sorprenderci. Esso è un fenomeno complesso, in continuità con il bullismo classicamente inteso, ma con caratteristiche qualitativamente peculiari.

Di per sé, le relazioni digitali, escludendo la presenza fisica dell'altro e quindi la comunicazione non verbale che attraverso esso si esprime, tendono a favorire pensieri e comportamenti più disinibiti, incrementando l'aggressività e la sessualizzazione nelle relazioni.

L'utilizzo della Rete ai fini di un attacco all'altro può quindi permettere di agire in anonimato, incrementando la pervasività e l'attuabilità in qualsiasi luogo e momento. L'anonimato, garantendo un senso di maggiore controllabilità e sicurezza, e l'assenza di possibili giudizi e sanzioni sociali legati al disvelamento di sé, consente di sperimentarsi in diversi ruoli con maggiore flessibilità, attraverso l'uso di *nickname*, profili inventati, o mediante la scelta di quali informazioni e aspetti di sé rivelare⁽¹⁰⁾.

Caratteristiche del cyberbullismo sono la⁽¹¹⁾:

> *volontarietà*. Il comportamento deve essere infatti deliberato e non fortuito;

- (8) GENTA M. L., BRIGHI A., GUARINI A., *Cyberbullismo: Ricerche e strategie di intervento*, FrancoAngeli 2013.
- (9) KOWALSKI ROBIN M., SUSAN P. LIMBER, PATRICIA W. AGATSTON, *Cyber bullying: The new moral frontier*, Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd 10 (2008): 9780470694176; ORTEGA ROSARIO, JUAN CALMAESTRA, JOAQUIN MORA MERCHÁN, *Cyberbullying*, in *International journal of psychology and psychological therapy*, 8.2 (2008): 183-192.
- (10) BORCA GABRIELLA, et al., *Internet use and developmental tasks: Adolescents' point of view*, *Computers in Human Behavior*, 52 (2015): 49-58.
- (11) COLUCCIA A., et al., *Caratteristiche distintive e strategie di prevenzione e intervento sul cyberbullismo in Italia*, in *Italian Journal of Criminology*, 15.1 (2021): 030-039; HINDUJA, SAMEER, and JUSTIN W. PATCHIN, *Cyberbullying: Neither an epidemic nor a rarity*, in *European journal of developmental psychology*, 9.5 (2012): 539-543.

> *ripetitività*. Gli atti vessatori non si esplicano in modo puntiforme ma si ripetono nel tempo. In merito a tale punto va specificato come la Rete rappresenti un amplificatore dei suoi contenuti, per cui anche un singolo atto compiuto da una singola persona può essere ripreso, modificato e replicato esponenzialmente dagli altri utenti;

> *persistenza e la permanenza*. Il cyberbullismo è persistente in quanto ciò che viene caricato in Rete è disponibile per un tempo indefinito, col rischio di una diffusione infinita e di una moltiplicazione esponenziale degli utilizzi scorretti. Esso è, inoltre, permanente, essendo i contenuti trasmessi digitalmente sempre disponibili ove non segnalati e rimossi tempestivamente;

> *dannosità*, in quanto la vittima deve percepire di essere stata danneggiata.

L'elemento potenzialmente in grado di condurre a eventi drammatici, compreso il suicidio, sembra essere la *visibilità* senza “confini”. La ripetitività del comportamento, laddove applicato al cyberbullismo, necessiterà infatti di una particolare interpretazione estensiva atteso che, sulle piattaforme telematiche, anche un solo episodio lesivo potrebbe comportare un enorme pregiudizio a causa della sua immediata e illimitata propagazione, sia sotto l'aspetto marcatamente spaziale sia in termini di divulgazione ad una cerchia indeterminata di soggetti. Ragion per cui, nel caso del cyberbullismo, è indifferente che la condotta sia stata singolare ovvero ripetuta nel tempo stante l'immediata capacità lesiva tipica di entrambe le situazioni⁽¹²⁾.

2. Le varie forme di cyberbullismo

L'era digitale si è instaurata nelle nostre esistenze senza fare troppo rumore, quasi fosse un processo naturale, fisiologico che, come fine ultimo, ha la relazione tra esseri umani. Sono cambiati i tempi e i modi della comunicazione e delle relazioni. L'evoluzione dei *media* e dei *social network* ha, difatti, portato alla nascita di un'“inter-realtà” in cui vita *online* e *offline*, dimensione pubblica e privata, si intersecano e si influenzano reciprocamente e continuamente con effetti sulla dimensione identitaria e sulle reti sociali.

Gli *sms*, le *e-mail*, i *social network*, le *chat* sono i nuovi mezzi della comunicazione, luoghi “protetti”, di facile accesso e, purtroppo, molto invitanti per chi li utilizza come strumenti prevaricatori attraverso i quali *deridere*, *offendere*, *minacciare*. Come accade per il bullismo tradizionale, anche il cyberbullismo può assumere diverse manifestazioni a seconda dei mezzi e delle modalità con cui si esplica.

(12) KOWALSKI R. M., LIMBER S. P., AGATSTON P. W., MALDEN D., *Cyberbullying: bullying in the digital age*, Mess., Blackwell 2008 pagg. 112 ss.

A tal proposito, Nancy Willard⁽¹³⁾ propone una classificazione delle azioni tipiche del bullismo *online*:

> *Flaming*. Il termine sta ad indicare i messaggi *online* offensivi e volgari indirizzati ad un singolo o ad un gruppo di persone. Il caso tipico è rappresentato dagli insulti verbali all'interno di un *forum* di discussione *online*. Il *flaming* può essere circoscritto ad una o più conversazioni che avvengono nelle *chat* (ad es. nelle *chat* relative alla partecipazione a videogiochi interattivi in rete). Il divertimento sembra collegato, allora, non solo alla partecipazione al *game* interattivo, ma soprattutto al piacere di insultare o minacciare il “nuovo arrivato” (cosiddetto *new user*) che, sentendosi protetto dall'anonimato e dalla conseguente presunta invisibilità, può rispondere egli stesso in modo fortemente aggressivo alle provocazioni, alimentandole;

> *Harassment*. Dall'inglese “molestia”, consiste nella spedizione ripetuta e ossessiva di messaggi insultanti, attraverso *e-mail*, *sms*, telefonate sgradite o talvolta mute. A differenza di quanto accade nel *flaming*, sono qui riconoscibili le proprietà della persistenza (tanto che il comportamento aggressivo è reiterato nel tempo) e della asimmetria di potere tra il cyberbullo e la vittima. Come nel tradizionale bullismo, infatti, la vittima subisce passivamente le molestie o, al massimo, tenta, generalmente senza successo, di convincere il persecutore a porre fine alle aggressioni. Può, talvolta, anche accadere che la vittima replichi ai messaggi offensivi con comunicazioni altrettanto scortesie ed aggressive ma, differentemente da quanto avviene nel *flaming*, l'intento è unicamente quello di far cessare i comportamenti molesti. In alcuni casi, il cyberbullo, per rafforzare la propria attività offensiva, può anche coinvolgere i propri contatti *online* (*mailing list*), che si prestano a partecipare alle aggressioni *online*: si potrebbe definire il fenomeno *harassment* con “reclutamento volontario”;

> *Cyberstalking*. Quando l'*harassment* diviene particolarmente insistente ed intimidatorio, il comportamento offensivo assume la denominazione di *cyberstalking*. In questo caso, il cyberbullo, oltre a minacciare la vittima di aggressioni fisiche, a scopo manipolatorio può diffondere nella Rete materiale riservato in suo possesso (fotografie sessualmente esplicite, *videoclip* intimi, manoscritti personali);

> *Denigration*. Riguarda la spedizione di *mail*, *sms*, *post* su *blog*, a diversi soggetti con lo scopo di danneggiare gratuitamente la reputazione di un singolo. I cyberbulli possono, infatti, inviare o pubblicare su *internet* immagini (fotografie o *videoclip*) reali o artatamente alterate della vittima al fine di ridicolizzarla. Alternativamente la vittima può essere resa protagonista di scene sessualmente

(13) NANCY E. WILLARD, *Cyberbullying and Cyberthreats: Responding to the Challenge of Online Social Aggression, Threats, and Distress*. Research Press, 2007.

esplicite mai avvenute, attraverso l'uso di strumenti cibernetici (*deepfake*)⁽¹⁴⁾ in grado di creare immagini o video falsi. In questi casi, i coetanei che ricevono i messaggi o visualizzano su *internet* le fotografie o i *videoclip* non sono necessariamente le vittime (come invece prevalentemente avviene nell'*harassment* e nel *cyberstalking*) ma per lo più spettatori, talvolta *passivi* se si limitano a guardare, o *attivi* se “scaricano” il materiale, lo segnalano ad altri amici, lo commentano e lo votano. Ricordiamo, infine, che la *denigration* è la forma di cyberbullismo più comunemente utilizzata dagli studenti contro i loro docenti: numerosi sono, infatti, i *videoclip* gravemente offensivi presenti su *internet*, riportanti episodi della vita in classe. Anche in questo caso, accanto a materiale reale, è sempre più frequente la falsificazione delle scene da parte del cyberbullo;

> *Impersonation*. È il caso di un aggressore che viola l'*account* della vittima con l'obiettivo di degradarne l'immagine, crearle problemi di varia natura o metterla in pericolo. Pensiamo, ad esempio, al caso dello studente che, impossessatosi dell'*account* di un coetaneo, invia, dalla *mail* dell'ignaro proprietario messaggi minacciosi ai compagni di classe o ai docenti;

> *Outing and Trickery*. Con il termine *outing* si intende l'azione del cyberbullo che, dopo aver ottenuto subdolamente la fiducia di qualcuno, entra in possesso di confidenze (cosiddetto *outing*), racconti privati o immagini riservate ed intime e decide in un secondo momento, di pubblicarle sui vari mezzi tecnologici. In altri casi, il cyberbullo può sollecitare con l'inganno (cosiddetto *trickery*) la vittima a condividere *online* segreti o informazioni imbarazzanti su sé stessa o altri, per poi diffonderli o minacciare di farlo al fine di soddisfare altri scopi;

> *Exclusion*. Con questa tecnica il cyberbullo decide di escludere intenzionalmente, con modalità prevaricatoria, un soggetto da un gruppo *online* (lista di amici), da una *chat*, da un *game* interattivo o da altri ambienti privati. L'*exclusion* può altrimenti essere una vera e propria punizione impartita dal gruppo di pari che, determinando una sorta di isolamento “costretto”, riducono la vittima a una condizione di sudditanza;

> *Cyberbashing* (maltrattamento informatico) o *happy slapping*. Consistono in comportamenti criminali che hanno inizio nella vita reale e che poi proseguono con caratteristiche diverse *online*. Prendiamo, ad esempio, il caso di un gruppo di ragazzi che percuotono un loro coetaneo, mentre altri registrano un video dell'aggressione. Le immagini vengono pubblicate (talvolta anche in diretta, in maniera *live*) sulla Rete, visualizzate da utenti i quali, pur non partecipando

(14) *La violenza domestica: un male dai tanti volti* (seconda parte), pagg. 49-66, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri* - Periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri - n. 2, Anno LXVIII aprile/giugno 2021.

direttamente, possono condividere, commentare, aprire discussioni, votare il video come “divertente”, consigliarne la visione ad altri facendolo diventare “virale”. In riferimento a quest’ultimo punto, è opportuno evidenziare che nel bullismo digitale la responsabilità è estesa anche a chi visiona un video o un’immagine e decide di inoltrarla ad altri. Il gruppo, in questo caso, assume un’importanza e una responsabilità diversa in quanto la “portata” della condivisione acquisisce una gravità superiore.

3. *Sexting*: il caso di Amanda Michelle Todd e di Carolina Picchio

La storia di Amanda Michelle Todd è stata sempre trattata come un caso di cyberbullismo. Sarebbe opportuno parlare, però, delle conseguenze di un episodio di *sexting*, essendo il tutto iniziato dall’invio di una fotografia a seno nudo da parte della minore. L’espressione *sexting* deriva dalla fusione della parola *sex*, sesso, e *texting*, pubblicare messaggi. Definisce quindi la tendenza in voga tra adolescenti e adulti all’invio di messaggi e, soprattutto, di immagini con esplicite connotazioni sessuali, attraverso applicazioni di messaggistica istantanea o *social network*.

Michel de Montaigne sosteneva che “i giochi dei bambini non sono mai soltanto giochi, e vanno sempre considerati come le loro azioni più serie”; ebbene fotografarsi nudi o farsi ritrarre in atteggiamenti sessualizzati e condividere gli scatti in rete, sotto la foggia del gioco, rappresenta l’intima necessità dell’adolescente di farsi accettare dagli altri, dal gruppo, in una sorta di iniziazione. A differenza, però, dei riti iniziatici che hanno caratterizzato la storia dell’umanità, in cui l’adolescente veniva a trovarsi in un contesto protetto, la Rete rappresenta spesso un territorio insidioso, di cui, probabilmente, l’adolescente non comprende i rischi. Il *sexting* è diventato così uno strumento adoperato proprio nel contesto del cyberbullismo.

L’indagine su Infanzia e Adolescenza Eurispes-Telefono Azzurro⁽¹⁵⁾ ha riscontrato che oltre un adolescente su quattro, in un campione di ragazzi dai dodici ai diciotto anni, afferma di aver ricevuto *sms*, *mms* o video a sfondo sessuale, facendo registrare un incremento dal 10,2% del 2011 al 25,9%. Inoltre, dagli stessi dati, emerge che tra i giovanissimi l’esperienza del *sexting* rappresenta tutt’altro che un’eccezione, favorita dalla diffusione degli *smartphone*. Le reazioni degli adolescenti intervistati che hanno ricevuto filmati pornografici sono prevalentemente positive:

- il 30,1% dice che gli ha fatto piacere;
- il 29,1% che lo ha divertito.

(15) *Figli di oggi. Cittadini (fragili) di domani*. L’indagine su Infanzia e Adolescenza Eurispes-Telefono Azzurro, in <https://eurispes.eu/news/figli-di-oggi-cittadini-fragili-di-domani/>.

Le reazioni negative ammontano complessivamente al 23,1%, quindi poco meno di un caso su quattro. A decrescere, i ragazzi si mostrano infastiditi, imbarazzati, spaventati ed infine angosciati. Il 16% è invece rimasto indifferente. Chi ha messo in pratica il *sexting*, sempre secondo Eurispes, riferisce di averlo fatto perché non vede niente di male, 41,9%. Più della restante metà del campione si divide, invece, su risposte eterogenee: il 16,1% dice di averlo fatto con il proprio *partner*, di cui si fida, seguito da chi afferma di averlo fatto per scherzo, per emulazione rispetto ai propri amici, per provocare o mettere in imbarazzo. Solo l'1,8% rivela intenzioni più malevole sostenendo di volere che la persona in foto o nel video fosse presa in giro da tutti, mentre pochissimi hanno cercato di far colpo, in questo modo, su una persona. Un preoccupante 2,3% ammette di averlo fatto in cambio di soldi o di una ricarica telefonica; lo 0,9% perché sotto minaccia⁽¹⁶⁾.

Per tornare alla storia di Amanda Michelle Todd, bisogna riconoscere alla sua triste vicenda, se non altro, il merito di aver dato una tardiva attenzione al fenomeno del cyberbullismo. Prima di morire suicida, a soli quindici anni, Amanda Todd, ha voluto lasciare una straziante testimonianza della sua disavventura consumatasi in Rete⁽¹⁷⁾ con un filmato che, più di qualunque spiegazione, riesce a dare testimonianza di cosa vuol dire restare intrappolati in un meccanismo perverso che dal virtuale emette le sue propaggini fino al reale.

Amanda Michelle Todd era nata a Port Coquitlam (Canada) il 27 novembre 1996 e aveva appena tredici anni quando decide di girare un video con alcuni amici, come gioco all'interno di una *video-chat*. Invia una sua foto in cui mostra il seno ad un uomo apparentemente gentile e premuroso. Da quel momento la vita della giovane precipita in un abisso senza uscita. L'uomo, di cui non conosce la reale identità, comincia a ricattarla, minacciando di pubblicare la foto se non ne avesse ricevute altre sempre dal carattere sessualmente esplicito. Traumatizzata da questa esperienza, Amanda entra in un vortice di disperazione che sfocia in un tunnel di droga e di alcol, da cui non uscirà più. Trasferitasi in varie altre città con la sua famiglia, Amanda non ha comunque pace, risultando vittima di altri bulli e, infine, togliendosi la vita in casa propria tramite impiccamento. Il nostro Paese non è esente dal veleno del cyberbullismo. Non possiamo non ricordare la giovane Carolina Picchio, studentessa di un istituto tecnico di Novara che nel 2013, a soli quattordici anni, decideva di porre fine a una vita diventata insopportabile per colpa di un gruppo di bulli.

(16) *Survey on the condition of children and adolescents in Italy* (2012), in <https://eurispes.eu/en/report-research/survey-on-the-condition-of-children-and-adolescents-in-italy-2012/>.

(17) Il video testamento di Amanda è facilmente reperibile su *YouTube*.

In una notte di gennaio, Carolina Picchio apre il balcone della sua stanza, poi prende carta e penna, si siede e scrive: «Ciao ragazzi, grazie per il vostro bullismo. Ottimo lavoro. Volevo solo dare un ultimo saluto. Il bullismo è tutto qui? Le parole fanno più male delle botte. Cavolo se fanno male. Io mi chiedo: a voi non fanno male? Siete così insensibili?». Poche righe per salutare i genitori prima di lanciarsi nel vuoto. Carolina aveva avuto la sola colpa di partecipare a una festa. Aveva bevuto, si era sentita male e aveva completamente perso lucidità.

Gli altri partecipanti, i suoi “amici”, l’avevano filmata col telefonino e si erano divertiti a molestarla sessualmente mentre si trovava in uno stato di incoscienza. Poi avevano fatto girare il video facendola sprofondare in un vortice di irrisioni, insulti, maldicenze. A Carolina Picchio è dedicata la prima legge italiana contro il cyberbullismo; in realtà la prima anche a livello europeo⁽¹⁸⁾.

Amanda Todd e Carolina Picchio sono, purtroppo, soltanto due di un lungo elenco di vittime di cyberbullismo, spesso giovanissime come Jamel Myers, nove anni, che dopo aver dichiarato il suo orientamento sessuale per non sentirsi più insultato e offeso ha deciso di farla finita impiccandosi nella sua cameretta.

Ci sono diversi aspetti di queste storie che ci fanno riflettere sulla potenza tossica di uno strumento come il *Web* quando utilizzato a scopi malevoli. Tale potenza, d’altronde, non si esplica solo in maniera sincronica, bensì la sua forza traumatizzante si estende diacronicamente con conseguenze fisiche e psicologiche che possono durare settimane, mesi, anni ovvero anche molto tempo dopo che il gesto si è interrotto.

4. Conseguenze del cyberbullismo

Possiamo così classificare gli effetti a breve, medio e lungo termine. Tra gli effetti a breve e medio termine troviamo l’abbandono scolastico, l’auto-reclusione, l’abbandono della vita sociale, i disturbi psicopatologici come scarsa autostima, difficoltà di concentrazione, ansia e depressione⁽¹⁹⁾; in alcuni casi gesti estremi quali i tentati suicidi o suicidi realizzati⁽²⁰⁾.

(18) Legge 29 maggio 2017, n. 71, *Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*, (GU Serie Generale n. 127 del 3 giugno 2017).

(19) HINDUJA SAMEER, JUSTIN W. PATCHIN, *Cyberbullying: Neither an epidemic nor a rarity*, in *European journal of developmental psychology*, 9.5 (2012): 539-543.

(20) KOWALSKI ROBIN M., et al., *Bullying in the digital age: A critical review and meta-analysis of cyberbullying research among youth*, in *Psychological bulletin*, 140.4 (2014): 1073.

Nel lungo termine, le vittime di cyberbullismo sviluppano una minore autostima, livelli più elevati di depressione, difficoltà comportamentali e problemi di abuso di sostanze⁽²¹⁾. Come accennato, sussiste il rischio di una “inversione”, nel tempo, del ruolo vittima-carnefice. Diversi studi⁽²²⁾ supportano la possibilità che, come in un circolo vizioso, un ragazzo bullizzato diventi, a sua volta, un bullo.

Siamo, quindi, alla presenza di un fenomeno che coinvolge tutti, le cui conseguenze non possono non interessare l'intero tessuto sociale in cui vivono i ragazzi. La “fragilità” è il minimo comune denominatore dei ragazzi coinvolti e ciò rende ancora più improbabile che possano riuscire da soli a trovare una soluzione. Dal cyberbullismo al *sexting*, dal *vamping*⁽²³⁾ alla dipendenza dai *video-game*. I rischi sono molteplici; a noi adulti il dovere di limitarli.

5. Analisi degli aspetti normativi

A seguito dell'analisi dal punto di vista psicologico del cyberbullismo e della *cyber* vittimizzazione, si vuole ora accennare ai profili giuridici del fenomeno all'interno del nostro ordinamento.

Il cyberbullismo viene definito - nell'art. 1, comma 2, della legge 29 maggio 2017, n. 71 “*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*”, entrata in vigore il 18 giugno 2017 - come “*Qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti online aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo*”.

Come si può evincere da questa norma, il cyberbullismo risulta un fenomeno di difficile perimetrazione, che può realizzare diverse condotte che non sempre si inquadrano facilmente in una sola fattispecie penale.

Nel nostro ordinamento i reati applicabili per il contrasto del fenomeno sono le interferenze illecite nella vita privata (art. 615-*bis* c.p.), le ingiurie (art. 594 c.p.,

(21) HAMM M. P., NEWTON A. S., CHISHOLM A., SHULHAN J., MILNE A., SUNDAR P., et al., *Prevalence and effect of cyberbullying on children and young people: a scoping review of social media studies*, JAMA Pediatr. 2015 Aug;169(8):770-7.

(22) <https://ucsdcommunityhealth.org/news/research-highlights-from-pediatric-academic-societies-conference-baltimore-md-2016/>.

(23) *Associazione nazionale dipendenze tecnologiche*. GAP Cyberbullismo, in <https://www.dipendenze.com/vamping/>.

abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, divenuto illecito civile), la diffamazione (art. 595 c.p.)⁽²⁴⁾, la sostituzione di persona (494 c.p.)⁽²⁵⁾, l'accesso abusivo a sistema informatico o telematico (art. 615-ter c.p.), la violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza (art. 616 c.p.), la distribuzione, divulgazione e diffusione di pornografia minorile (art. 600-ter c.p.), il reato di trattamento illecito di dati (art. 167 del D.Lgs. 196/2003 in materia di protezione dei dati personali) e il reato di atti persecutori⁽²⁶⁾ (art. 612-bis c.p.). Quest'ultima fattispecie, introdotta dall'art. 7 del DL 23 febbraio 2009, n. 11, convertito in legge 23 aprile 2009, n. 38 è stata spesso individuata come applicabile anche ad alcune ipotesi di bullismo. Infatti, questo reato si presta a ricomprendere nell'area del penalmente rilevante tutta una serie di condotte che acquistano una reale efficacia lesiva se osservate nel loro insieme, in quanto idonee a provocare notevoli sconvolgimenti nella vita, nelle abitudini e, più in generale, nella serenità della persona offesa.

Sulla imputabilità del cyberbullo in materia penale occorre distinguere due casi: uno in cui il soggetto autore ha un'età inferiore ai quattordici anni e l'altro in cui ha un'età compresa fra i quattordici e i diciotto anni. Nel primo caso il minore non è imputabile, a meno che non venga riconosciuto come socialmente pericoloso; in questa circostanza possono essere previste delle misure di sicurezza quali l'istituto della libertà vigilata o il ricovero in riformatorio giudiziario, oggi eseguito nelle forme del collocamento in comunità (art. 22 del DPR n. 448 del 22 settembre 1988).

Nel secondo caso il minore è imputabile solo se viene dimostrata la sua capacità di intendere e di volere attraverso consulenti/periti psichiatri. Per i ragazzi che hanno già compiuto diciotto anni vige la presunzione di imputabilità, prevista dall'art. 85 c.p.

Il ricorso alla sanzione penale, nell'ambito del processo penale minorile, rappresenta sempre l'*extrema ratio*.

(24) *Facebook*, secondo la Corte di Cassazione, Sez. Quinta, n. 4873/2017, rientra fra i "mezzi di pubblicità" integrando così un'ipotesi di diffamazione aggravata "poiché potenzialmente capace di raggiungere un numero indeterminato o comunque quantitativamente apprezzabile di persone".

(25) Corte di Cassazione, sez. Quinta, n. 25774/2014: integra il delitto di sostituzione di persona la condotta di colui che crea ed utilizza un "profilo" su *social network*, utilizzando abusivamente l'immagine di una persona del tutto inconsapevole, associata a un *nickname* di fantasia e a caratteristiche personali negative.

(26) Corte di Cassazione, Sez. Quinta, 28 novembre 2017, n. 57764: "giurisprudenza ammette che messaggi o filmati postati sui *social network* integrino l'elemento oggettivo del delitto di atti persecutori (sez. Sesta, n. 32404/2010, immissione in rete di filmati «intimi» tra le molteplici condotte vessatorie) [...] l'attitudine dannosa di tali condotte non è [...] tanto quella di costringere la vittima a subire offese o minacce per via telematica, quanto quella di diffondere fra gli utenti della rete dati, veri o falsi, fortemente dannosi e fonte di inquietudine per la parte offesa".

Dal contenuto complessivo della legge, si desume che il legislatore tende ad un approccio rieducativo e al reinserimento sociale andando a privilegiare percorsi alternativi alla sanzione. In questo ambito, è giusto ricordare le ipotesi di proscioglimento per irrilevanza del fatto (art. 27 DPR 448/1988), per effetto di perdono giudiziale (art. 169 c.p.) e per esito positivo del percorso di messa alla prova (artt. 28 e 29 DPR 448/1988)⁽²⁷⁾. Anche sul piano civilistico, nel caso di specie, la vittima del cyberbullismo può chiedere il risarcimento dei danni per le vessazioni subite (*ex art. 2043 c.c.*). Il bullo può rispondere di responsabilità extracontrattuale dal momento che non è richiesta la capacità di agire ma la capacità di intendere e di volere; se chi ha commesso il danno è maggiorenne la responsabilità civile è esclusivamente dell'autore. Se è minore e al momento della commissione risulta incapace di intendere e di volere sono applicabili gli artt. 2046 e 2047 c.c.⁽²⁸⁾.

La Cassazione civile, sez. Terza, sent. 25 settembre 2014, n. 2019, ha stabilito che gli autori di bullismo o cyberbullismo hanno una responsabilità solidale oggettiva, condivisa tra tutti coloro che hanno preso parte all'episodio, a prescindere dal ruolo svolto. Il danneggiato può rivolgersi, per l'intero risarcimento, al singolo ma, successivamente, quest'ultimo potrà rivalersi sugli altri responsabili. Quando l'autore ha un'età inferiore ai diciotto anni si pone il problema della responsabilità civile dei genitori o di coloro che del minore hanno la sorveglianza o la cura. Il non esercitare una vigilanza adeguata all'età e indirizzata a correggere comportamenti inadeguati (*culpa in vigilando*) è alla base della responsabilità dei genitori per gli atti illeciti commessi dal figlio minore che sia capace di intendere e di volere; di tali atti non può, infatti, per legge rispondere il minore, in quanto non ha autonomia patrimoniale. In questo caso si applica l'art. 2048 c.c., primo comma, che recita: "*Il padre e la madre, o il tutore sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati o delle persone soggette alla tutela che abitano con essi*".

L'omissione parentale risulta un'omissione per fatto proprio⁽²⁹⁾, e la prova liberatoria fissata dal comma 3 del medesimo art. 2048 non può essere raggiunta

(27) Per maggiori approfondimenti, si rinvia a ARCIULI F. R., *Devianza giovanile. Prevenzione, repressione, rieducazione. Tipologie di devianza a confronto: dalle baby gang al bullismo, il fenomeno nell'esperienza giudiziaria*, relazione presentata in occasione del corso presso la Scuola Superiore della Magistratura tenutosi il 6 maggio 2019 presso la sede di Scandicci (FI).

(28) Si applica in questo caso l'art. 2046 del c.c. che, in tema di "*Imputabilità del fatto dannoso*", sancisce che: "*Non risponde delle conseguenze del fatto dannoso chi non aveva la capacità d'intendere o di volere al momento in cui lo ha commesso, a meno che lo stato d'incapacità derivi da sua colpa*".

(29) L'omissione parentale come omissione per fatto proprio risulta da diverse sentenze della Corte di Cassazione: Corte di Cassazione, Sez. Terza, 20 ottobre 2005, n. 20322; Corte di Cassazione, Sez. Terza, 28 marzo 2001, n. 4481; Corte di Cassazione, Sez. Terza, 9 ottobre 1997, n. 9815.

semplicemente dimostrando “di non aver impedito il fatto”, ma d’essersi impegnati al controllo della condotta e nell’osservanza dei doveri a loro carico fissati dall’art. 147 c.c.

Si è così ritenuto che i genitori vadano gravati della prova positiva di aver impartito ai figli le giuste nozioni del corretto vivere le relazioni sociali: svolgendo “*una costante opera educativa, onde realizzare una personalità equilibrata, la capacità di dominare gli istinti, il rispetto degli altri e tutto ciò in cui si estrinseca la maturità personale*”, (Cassazione Civile, sentenza del 22 aprile 2009, n. 9556).

Fino al 2017, in Italia, nessuna legge aveva mai trattato in maniera specifica il fenomeno; in quegli anni tragiche vicende hanno portato alla luce l’esigenza di colmare questa mancanza. In particolare la legge 71 del 29 maggio 2017 viene dedicata a Carolina Picchio, vittima di cyberbullismo, suicidatasi in una notte del gennaio 2013 a soli quattordici anni.

La legge 71/2017, ha avuto un iter legislativo abbastanza travagliato; il testo finale, dopo aver subito una modificazione al Senato della Repubblica con Atto S. 1261-B, viene approvato dalla Camera dei deputati, con modificazioni, il 31 gennaio 2017. La modifica consisteva nel cancellare gran parte delle variazioni apportate nel passaggio alla Camera, criticate in quanto modificavano la natura della legge da educativa a repressiva, apportando modifiche al testo dell’art. 612-*bis* c.p.⁽³⁰⁾.

Questa legge si è occupata soprattutto di realizzare una serie di misure che dovevano promuovere l’educazione nell’utilizzo delle nuove tecnologie negli istituti scolastici di ogni ordine e grado, non introducendo una nuova fattispecie ma dando una definizione di cyberbullismo nella quale rientrano una serie di condotte preesistenti nel codice.

Nell’art. 2 della legge in commento abbiamo il primo strumento utilizzabile dal minore ultraquattordicenne, o dai genitori o dal soggetto esercente la

(30) Tale disposizione, nell’ipotesi in cui il fatto sia commesso attraverso strumenti informatici e telematici, veniva ad abrogare il secondo comma dell’art. 612-*bis* c.p. nella parte in cui stabiliva l’aggravamento della pena (prevista nella reclusione da sei mesi a cinque anni), ma la inseriva nel comma successivo con la nuova e più elevata pena edittale della reclusione da uno a sei anni. Soggiungendo, però, che “la stessa pena si applica se il fatto di cui al primo comma è commesso utilizzando tali strumenti mediante la sostituzione della propria all’altrui persona e l’invio di messaggi o la divulgazione di testi o immagini, ovvero mediante la diffusione di dati sensibili, immagini o informazioni private, carpiri attraverso artifici, raggi, minacce o comunque detenuti, o ancora mediante la realizzazione o divulgazione di documenti contenenti la registrazione di fatti di violenza o di minaccia”. Inoltre, tale articolo introdotto dalla Camera, prevedeva anche l’inserimento della disciplina della confisca obbligatoria dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione di una serie di reati ivi elencati (art. 240, comma 2, n. 1-*bis*, c.p.) anche la fattispecie dell’art. 612-*bis* c.p. (come, ovviamente, appena modificato e integrato).

responsabilità del minore che abbia subito una delle condotte previste all'interno della definizione stessa di cyberbullismo: la possibilità di chiedere al titolare del trattamento o al gestore del sito *internet* (la cui definizione è inserita nell'art. 1, comma 3, della legge 71/2017) o dei *social media*, un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi altro dato del minore. Se nelle ventiquattro ore successive il soggetto responsabile non vi abbia provveduto o, nel caso non sia possibile individuarlo, la vittima può rivolgere richiesta, mediante una segnalazione o reclamo, al Garante per la protezione dei dati personali che, entro quarantotto ore dal ricevimento della richiesta, provvede ai sensi degli artt. 143 e 144 del D.Lgs. del 30 giugno 2003 n. 196.

L'*iter* risulta comunque complesso e farraginoso, con tempistiche troppo dilatate rispetto alla velocità di diffusione del contenuto.

In questo articolo di legge si evidenzia un principio rivoluzionario: la responsabilità di rimuovere i contenuti lesivi è solo in capo a gestori di piattaforme che inseriscono i contenuti stessi - ovvero *social network* e gestori di messaggistica istantanea e di siti *Web* - andando così a sovvertire l'impostazione precedente del D.Lgs. 70/2003 che aveva dato attuazione alla direttiva europea sul commercio elettronico n. 2000 del 2003, che permetteva di attribuire, in certe ipotesi, ai *provider* la responsabilità civile di tipo extracontrattuale (ex art. 2043 c.c.).

Un'altra azione è quella dell'"ammonimento" nei confronti di tali soggetti. Secondo l'art. 7 della legge in commento, "*fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia per taluno dei reati di cui agli articoli 594, 595 e 612 del codice penale e all'articolo 167 del codice per la protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, commessi, mediante la Rete internet, da minorenni di età superiore agli anni quattordici commessi da altro minorenne, è applicabile la procedura di ammonimento di cui all'art. 8, commi 1 e 2, del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 e successive modificazioni*". Pertanto, ai sensi del secondo comma, "*ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la potestà genitoriale*". Al terzo comma viene infine sancito che gli effetti di tale ammonimento cessano al compimento della maggiore età.

L'ammonimento è una misura finalizzata sia ad evitare il ricorso alla sanzione penale sia a rendere il minore conscio del disvalore del proprio atto; si è voluto così responsabilizzare il minore ultraquattordicenne, autore di reato, tenendolo quanto più possibile fuori dal circuito penale.

Il carattere marcatamente preventivo della norma si evince dalla serie di strumenti predisposti dal legislatore negli artt. 3, 4, 5 e 6.

È previsto un tavolo tecnico, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, inoltre si prevedono una serie di iniziative a sostegno dei cittadini, con il coinvolgimento dei servizi socio educativi territoriali in sinergia con le scuole e periodiche campagne d'informazione sulla prevenzione del fenomeno. La norma, infine, sottolinea il ruolo fondamentale della scuola che è chiamata a realizzare azioni preventive in un'ottica di *governance* coordinata dal Ministero dell'Istruzione che prevedono la formazione del personale scolastico, la nomina e la formazione di almeno un referente per le attività di contrasto al fenomeno, la promozione di un ruolo attivo degli studenti, il coinvolgimento di *ex* studenti che abbiano già operato all'interno dell'istituto scolastico in attività di *peer education*, misure di sostegno e rieducazione dei minori coinvolti. A queste misure si accompagna una più generica opera di formazione e sviluppo delle competenze digitali degli studenti, finalizzata ad un uso consapevole dei *social network* e dei *media*, voluta in particolare dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 e dalla legge 20 agosto 2019, n. 92 "Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica" che prevede, all'interno dell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica, una particolare attenzione all'educazione digitale.

Questa legge ha rappresentato una novità sia in ambito nazionale sia internazionale ma occorre che essa sia considerata non un punto di arrivo ma di partenza per la creazione di una normativa che vada ad arginare sempre di più questo fenomeno in costante crescita, in particolare dopo la pandemia da COVID-19.

Dal 3 giugno 2020 risulta in corso di esame in commissione al Senato il DDL S 1690⁽³¹⁾ che si prefigge di modificare la precedente legge, andando ad ampliare il campo di applicazione anche al fenomeno del bullismo declinato nelle forme di violenza fisica diretta, aggressività verbale, relazionale e violenza psicologica (intesa come isolamento, diffamazione o ghettizzazione della vittima).

L'intenzione è di modificare l'art. 612-*bis* c.p., al comma 1, inserendo le condotte di umiliazione e di emarginazione, mai definite prima dal codice; in queste può rientrare anche il fenomeno del cyberbullismo, in quanto trattasi di atti persecutori compiuti attraverso strumenti informatici e telematici ora disciplinati dall'art. 612-*bis*, comma 2, c.p. La modifica andrebbe ad incidere sull'elemento oggettivo del fatto reato al fine di estendere l'area della punibilità dello stesso delitto a forme di bullismo che oggi sfuggono.

(31) Il DDL n. 1690 "Modifiche al Codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al Regio Decreto-Legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori", risulta attualmente in corso di esame ed è il risultato dell'iniziale proposta di legge A.C. 1524 che ha assorbito la proposta di legge n. 1834.

Particolare attenzione merita l'art. 4 del DDL S 1690 nel quale si avanzano proposte di modifica al Regio Decreto Legge n. 1404/1934, soprattutto all'art. 25 che attiene alle competenze amministrative, prevedendo un procedimento che si instaura a seguito di una segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che può giungere da chiunque venga a conoscenza di irregolarità della condotta o del carattere, ovvero viene condotte aggressive, anche di gruppo, nei confronti di persone, animali o cose o di atti lesivi alla dignità altrui. Il Procuratore, assunte ulteriori informazioni, può riferire i fatti al Tribunale per i minorenni che può attivare, previo ascolto del minore e dei genitori o dell'esercente la responsabilità genitoriale, un progetto di intervento educativo con finalità riparativa sotto la direzione e il controllo dei Servizi Sociali, prevedendo anche il coinvolgimento del nucleo familiare mediante un percorso di sostegno alla genitorialità. È evidente, quindi, come si voglia puntare alla rieducazione, promuovendo percorsi di carattere preventivo sia nei confronti dei responsabili di illeciti sia verso gli autori di condotte che, anche se non sono ancora qualificabili come illeciti, esprimono aggressività.

6. Una corresponsabilità educativa tra Famiglia-Scuola-Istituzioni

Il fenomeno di cui trattiamo è talmente pervasivo all'interno della nostra società da poter essere considerato trasversale attraverso i diversi strati sociali, educativi e formativi. Le cause che contribuiscono a incrementarlo sono molteplici come le forme con cui si manifesta; esse vanno da quelle sociali, culturali ad altre di più spiccato carattere dis-educativo familiare e scolastico. Sembra quasi assistere a una regressione nel rispetto dell'altro da sé insieme alla totale assenza dell'educazione affettiva in famiglia e a scuola che non fa gestire e riconoscere le emozioni, così da causare una mancata strutturazione di una buona relazione umana che mostrerebbe come questi bambini, giovani o ragazzi non siano stati educati alla pro-socialità, incapaci di stare insieme ai loro coetanei, di gestire e rispettare le emozioni proprie e altrui e di non avere una equilibrata autostima che risulterebbe quindi orientata negativamente nei bulli, troppo bassa nelle loro vittime. Per fronteggiare questo fenomeno bisogna quindi insistere sul piano della sensibilizzazione dei diversi ambiti sociali, sulla informazione e sulla prevenzione.

Dal punto di vista culturale, è necessario partire da una riflessione su come il linguaggio degli adulti, sia *online* sia *offline*, sia sempre più intriso di elementi comunicativi intolleranti e discriminatori come il razzismo⁽³²⁾, il sessismo

(32) PASTA, STEFANO (S), *parlare nel Web. Razzismo online ed educazione alla cittadinanza*, (2020): 1-92. ISBN 9788831443036.

e la “cultura dello stupro”⁽³³⁾ risultando determinanti nel trasmettere ai più giovani dei modelli disadattivi⁽³⁴⁾. Ed è così che i “nativi digitali”, così definiti da Marc Prensky⁽³⁵⁾, imitano e riflettono quegli atteggiamenti e comportamenti attraverso i *media digitali*.

Ciò che si vuole evidenziare è la necessità per le figure adulte (genitori, insegnanti), da un lato, di svolgere una riflessione sulle proprie modalità comunicative e sui contenuti trasmessi; dall'altro di portare attenzione ai primi indizi dei fenomeni di discriminazione e aggressione dei ragazzi, lavorando al raggiungimento di obiettivi educativi e comportamentali volti a prevenire e ridurre il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo. Come? Per l'istituzione scolastica, partendo dai dati evidenti, scientificamente fondati, secondo quindi una prospettiva *Evidence Based Education* (EBE), è necessario poi mettere in atto dei programmi didattici secondo la *Evidence Based Practice* (EBP).

L'espressione *Evidence Based Education*, che si sviluppa all'inizio degli anni Novanta, diffondendosi in particolare nella cultura pedagogica anglosassone⁽³⁶⁾, fa riferimento alla concezione secondo cui le decisioni in ambito educativo debbano essere assunte e giustificate sulla base delle conoscenze scientifiche che la ricerca empirica offre in merito alla minore o maggiore efficacia⁽³⁷⁾ delle differenti opzioni didattiche. È un metodo contrassegnato da un atteggiamento critico verso la ricerca educativa tradizionale che, secondo alcuni autori, con il suo carattere eccessivamente ideologico, non è in grado di offrire risposte concrete alle questioni rilevanti nella didattica quotidiana⁽³⁸⁾.

In un'accezione didattica, EBE si caratterizza per il suo intento di rendere la conoscenza spendibile sul terreno operativo, traducendosi in indicazioni e azioni migliorative, ovvero su come si debba operare per migliorare l'efficacia degli interventi didattici.

(33) CERRATO DANIELE, *La cultura dello stupro: Miti antichi e violenza moderna*, in *Epistemologia femminista: mujeres e identidad* (2011).

(34) BANDURA A. (1978), *Social learning theory of aggression*. in *Journal of communication*, 28(3), 12-29.

(35) PRENSKY M. (2010), H. SAPIENS, *digitale: dagli immigrati digitali e nativi digitali alla saggezza digitale*, in *Italian Journal of Educational Technology*, 18(2), 17. Ortona, Italy: Edizioni Menabò - Menabò srl. Retrieved October 25, 2021 from <https://www.learntechlib.org/p/183263/>.

(36) *Evidence Based Education e modelli di valutazione formativa per le scuole*, A. CALVANI, G. VIVANET, in *Journal of Educational, Cultural and Psychological*, 2014.

(37) Generalmente, nell'ambito dell'EBE, si misura l'efficacia didattica in termini di *effect size* (ES - spesso tradotto in italiano come “dimensione” o “ampiezza” dell'effetto), con cui ci si riferisce in senso lato alla misura statistica della dimensione di un effetto, dunque dell'efficacia di un intervento, in <https://www.pensierocritico.eu/files/Evidence-based-education—un-quadro-storico.pdf>.

(38) COE R. (2002), *Finding out what works: evidence-based education*. Durham: Durham University School of Education; 1999; DAVIES, 1999; SLAVIN, 2004; HARGREAVES, 2007.

In Italia sono stati proposti alcuni programmi EBE per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo⁽³⁹⁾, pur non avendo mai acquisito un valore istituzionale nazionale.

Il programma «Noncadiamointrappola»⁽⁴⁰⁾ ad esempio si è dimostrato in grado di ridurre bullismo, vittimizzazione, cyberbullismo e cybervittimizzazione, ovvero apportare miglioramenti in tutti gli obiettivi che si era posto. Il programma si basa sul modello della *peer education*, ovvero sull'assunto per cui dei cambiamenti, in un gruppo di pari, possono essere apportati solo attraverso l'assunzione del ruolo guida da parte di un membro significativo. Un intervento sulle figure adulte, docenti e genitori, è invece quello proposto da Iannaccone⁽⁴¹⁾. Una forma di protezione, proveniente dagli adulti, è peraltro una frequente richiesta degli stessi ragazzi⁽⁴²⁾.

Al di fuori dell'Italia, un interessante programma che ha avuto il merito di unire sinergicamente le figure adulte e i ragazzi e di essere diretto verso diverse forme di bullismo (comprese quelle cosiddette “nascoste” come l'esclusione sociale, la manipolazione sociale e il cyberbullismo, ovvero quelle forme non carpite facilmente dal personale scolastico) è rappresentato dal finlandese KiVa⁽⁴³⁾.

Tale programma è stato pensato come articolato su azioni generali, di informazione e di sperimentazione (lezioni, apprendimento virtuale, film, esercizi, gruppi di lavoro) delle tematiche anti-bullismo sia per i ragazzi (con modalità differenti a seconda delle età) sia per gli adulti (insegnanti e genitori, in particolare con linee guida e altro materiale di rimando al progetto); nonché su specifici interventi che coinvolgevano le parti in causa degli episodi di bullismo, ovvero vittime e bulli, unitamente con compagni di classe scelti per le loro caratteristiche prosociali utili nel supporto alla vittima. Un adattamento del programma KiVa è stato oggetto di sperimentazione anche nel nostro Paese⁽⁴⁴⁾ evidenziando analoghi risultati in termini di riduzione del bullismo, della vittimizzazione e degli

- (39) COLUCCIA ANNA, et al., *Caratteristiche distintive e strategie di prevenzione e intervento sul cyber-bullismo in Italia*, in *Italian Journal of Criminology*, 15.1 (2021): 030-039.
- (40) MENESINI E., PALLADINO B. E., NOCENTINI A. (2016), *Noncadiamointrappola! [Let's not fall into the trap!]: Online and school-based program to prevent cyberbullying among adolescents*. In T. VÖLLINK, F. DEHUE, C. MCGUCKIN (EDS.), *Cyberbullying: From theory to intervention* (pagg. 156-175). Routledge/Taylor & Francis Group.
- (41) IANNACCONI N. (2009), *Stop al cyberbullismo*, Molfetta: La Meridiana.
- (42) MASON KIMBERLY L., *Cyberbullying: A preliminary assessment for school personnel*, in *Psychology in the Schools*, 45.4 (2008): 323-348; WILLARD NANCY E., *Cyberbullying and cyberthreats: Responding to the challenge of online social aggression, threats, and distress*. Research press, 2007.
- (43) SALMIVALLI C., KÄRNÄ A., POSKIPARTTA E. (2011), *Counteracting bullying in Finland: The KiVa program and its effects on different forms of being bullied*, in *International Journal of Behavioral Development*, 35(5), 405-411.
- (44) NOCENTINI A., MENESINI E. (2016), *KiVa anti-bullying program in Italy: Evidence of effectiveness in a randomized control trial*, *Prevention science*, 17(8), 1012-1023.

atteggiamenti tendenti al bullismo; ha riportato poi un incremento dell'empatia e degli atteggiamenti tendenti all'aiuto della vittima. Un ulteriore dato interessante era il maggior successo degli interventi nelle classi più giovani, a sostegno della necessità di intervenire precocemente con programmi antibullismo.

Naturalmente, si tratta di programmi sperimentali, almeno per il nostro Paese, che man mano dovranno confrontarsi con scenari più ampi e quindi con contesti diversificati. È verosimile che i programmi andranno testati e adattati a seconda del contesto geografico in cui si opera, ovvero tra le varie regioni italiane, tra le varie aree urbane, sub-urbane, rurali e tra situazioni a maggior impatto migratorio o di abbandono scolastico. Ulteriori azioni da mettere in campo saranno poi le collaborazioni con i Servizi di Salute Mentale vista la psicopatologia che le vittime possono sviluppare, e con le Forze dell'Ordine al fine di garantire la sicurezza informatica, contrastare e prevenire gli episodi di aggressione sia nel mondo reale sia nella Rete. Per le figure adulte può essere importante cogliere quei segnali di allarme propri del bambino/adolescente al fine di instaurare da subito un canale d'aiuto. Attenzione andrebbe posta quindi, ad esempio, all'aumento o alla diminuzione dell'uso dei dispositivi tecnologici, ai cambiamenti degli stati emotivi e agli episodi di rabbia, alle difficoltà scolastiche e relazionali.

Per quanto riguarda l'atteggiamento degli adulti, alcune utili indicazioni provengono dal programma norvegese *Olweus Bullying Prevention Program* (OBPP). Tale modello, applicato in ambito scolastico in Norvegia da diversi anni, è basato su quattro principi⁽⁴⁵⁾, secondo cui gli insegnanti dovrebbero:

- 1) mostrare verso gli alunni calore, interesse ed essere coinvolti anche negli aspetti della loro vita;
- 2) porre dei limiti fermi ai comportamenti inaccettabili;
- 3) applicare delle conseguenze negative, prive di elementi fisici o ostili, quando le regole non vengono rispettate;
- 4) fornire dei modelli adulti autorevoli e positivi.

Naturalmente tali assunti possono essere utili anche per i genitori. In ambito domestico è importante che essi possano assumere un dialogo aperto con i propri figli nei vari ambiti di interesse, dalla scuola, alle relazioni, agli aspetti inerenti alla sessualità. Bisogna essere consapevoli di quanto sia diffuso e in aumento il fenomeno del *sexting* e mettere a conoscenza i più piccoli dei pericoli che nasconde. È importante che la comunicazione non sia inquisitoria ma tale da rappresentare un punto di riferimento per loro.

(45) OLWEUS D., LIMBER S. P. (2009), *The Olweus Bullying Prevention Program: Implementation and Evaluation over Two Decades*, in *Handbook of bullying in schools*, (pagg. 387-412), Routledge.

Gli insegnanti, i genitori e la società si trovano in una posizione di fondamentale importanza per utilizzare le loro competenze e i loro ruoli per creare ambienti sicuri con norme sociali positive.

Se si scoprono messaggi o video sessualmente espliciti o insulti sul cellulare dei propri figli è importante far capire loro dei rischi legati allo scambio di quelle immagini e renderli consapevoli che quello di cui si sono resi protagonisti non rappresenta uno scherzo e nemmeno un gioco. È importante un atteggiamento di ascolto empatico e paziente e, in ogni caso, se si ritiene di aver bisogno di aiuto, è possibile rivolgersi alle Forze dell'Ordine o a organizzazioni che operano nell'ambito della protezione dei minori (esempio il Telefono Azzurro⁽⁴⁶⁾).

Nel complesso, possiamo oggi stabilire come gli interventi costruttivi in tale ambito, dalla prevalente connotazione sociale piuttosto che individuale, non possano prescindere dalla cooperazione di varie strutture quali la scuola, la famiglia e le istituzioni.

Tre capisaldi per far fronte alle difficoltà proprie di una “società liquida”⁽⁴⁷⁾, senza più punti di riferimento stabili, caratterizzata da un'eccessiva competitività e da un'apparente benessere, nella quale le persone appaiono deboli nella gestione delle dinamiche relazionali e in cui le occasioni di violenza trovano sempre più spazio, dove è sempre più difficile cogliere spazi e sistemi comunicativi basati sul reciproco rispetto. Proprio per questo è sempre più fondamentale prendersi cura l'uno dell'altro.

(46) Uno dei consigli arriva da Telefono Azzurro che scrive: “Se hai scoperto immagini, testi o video sessualmente espliciti sul telefonino di vostro figlio, assicurati che sia consapevole dei rischi connessi all'invio di queste immagini. Allo stesso modo, se vieni a sapere che tuo figlio ha ricevuto una foto di nudo che ritrae un altro adolescente, assicurati che non la invii a nessuno. Questa può comunque essere un'occasione per instaurare un dialogo con i tuoi figli riguardo al tema della sessualità”, in https://azzurro.it/cyberbullismo-2/?clid=EAIaIQobChMI39n6O3C8wIVE4ODBx262gXyEAAAYASAAEgL0qPD_BwE.

(47) ZYGMUNT BAUMAN, *Modernità liquida*, 2011, XXIII, rist. 2021.

Bibliografia

- > ALOVISIO M. (2017), *Stalking, atti persecutori, cyberbullismo e tutela dell'oblio*, in CASSANO, G. (a cura di), *Bullismo e cyberbullismo dal punto di vista giuridico*, (pagg. 149-159). Paesi Bassi: Wolters Kluwer;
- > BOCCHINI R., MONTANARI M. (2018), *Le nuove disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo (legge 29 maggio 2017, n. 71)*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2, 340-384;
- > BORCA GABRIELLA, et al., *Internet use and developmental tasks: Adolescents' point of view*, in *Computers in Human Behavior*, 52 (2015): 49-58;
- > BOTTINO S. M. B., BOTTINO C. M. C., REGINA C. G., CORREIA A. V. L., RIBEIRO W. S. (2015), *Cyberbullying and adolescent mental health: systematic review*, in *Cadernos de Saude Publica*, 31, 463-475, in <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00036114>;
- > CASSANO G., MARVASI C. (2018), *La responsabilità educativa dei genitori per minori cyberbulli*, in *Danno e Responsabilità*, 6, 765;
- > COE R. (2002), *Finding Out What Works: Evidence Based Education*. Durham: Durham University School of Education; 1999; DAVIES, 1999; SLAVIN, 2004; HARGREAVES, 2007.
- > COLUCCIA A., et al., *Caratteristiche distintive e strategie di prevenzione e intervento sul cyberbullismo in Italia*, in *Italian Journal Of Criminology*, 15.1 (2021): 030-039;
- > COLUCCIA A., et al., *Caratteristiche distintive e strategie di prevenzione e intervento sul cyberbullismo in Italia*, in *Italian Journal Of Criminology*, 15.1 (2021): 030-039;
- > GENTA M. L. , BRIGHI A., GUARINI A., *Cyberbullismo: Ricerche e strategie di intervento*, FrancoAngeli 2013;
- > HAMM M. P., NEWTON A. S., CHISHOLM A., SHULHAN J., MILNE A., SUNDAR P. et al., *Prevalence and effect of cyberbullying on children and young people: a scoping review of social media studies*. *Jama Pediatr*, 2015 Aug;169(8):770-7;
- > HINDUJA SAMEER, JUSTIN W. PATCHIN, *Cyberbullying: Neither an epidemic nor a rarity*, in *European journal of developmental psychology*, 9.5 (2012): 539-543;
- > IANNACCONE N. (2009), *Stop al cyberbullismo*, Molfetta: La Meridiana;
- > KOWALSKI R. M., LIMBER S. P., AGATSTON P. W., MALDEN D., *Cyberbullying: bullying in the digital age*, Mess., Blackwell 2008 pagg. 112 ss.;
- > KOWALSKI ROBIN M. et al., *Bullying in the digital age: A critical review and meta-analysis of cyberbullying research among youth*, in *Psychological bulletin*, 140.4 (2014): 1073;
- > KOWALSKI ROBIN M., SUSAN P. LIMBER, AGATSTON PATRICIA W., *Cyber bullying: The new moral frontier*, Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd 10 (2008): 9780470694176;

- MASON KIMBERLY L., *Cyberbullying: A preliminary assessment for school personnel*, in *Psychology in the Schools*, 45.4 (2008): 323-348; WILLARD NANCY E., *Cyberbullying and cyberthreats: Responding to the challenge of online social aggression, threats, and distress*. Research press, 2007;
- MENESINI E., PALLADINO B. E., NOCENTINI, A. (2016), *Noncadiamo in trappola! [Let's not fall into the trap!]: Online and school-based program to prevent cyberbullying among adolescents*, in T. VÖLLINK, F. DEHUE, C. MCGUCKIN (Eds.), *Cyberbullying: From theory to intervention* (pagg. 156–175), Routledge/Taylor & Francis Group;
- Willard NANCY E., *Cyberbullying and Cyberthreats: Responding to the Challenge of Online Social Aggression, Threats and Distress*. 2007 Research Press;
- ORTEGA ROSARIO CALMAESTRA JUAN, *Cyberbullying*, in *International journal of psychology and psychological therapy*, 8.2 (2008): 183-192;
- PATCHIN J. W., HINDUJA S. (2006), *Bullies move beyond the schoolyard: a preliminary look at cyberbullying*, in *Youth Violence and Juvenile Justice*, 4(2), 148-169;
- PITTARO P. (2017), *La legge sul cyberbullismo*, in *Famiglia e Diritto*, 8-9, 819-823;
- SALMIVALLI C., KARNA A., POSKIPARTA E. (2011), *Counteracting bullying in Finland: The KiVa program and its effects on different forms of being bullied*, in *International Journal of Behavioral Development*, 35(5), 405-411;
- SLONJE R., SMITH P. K., *Cyberbullying: another main type of bullying?*, in *Scandinavian Journal of psychology*, Cambridge 2008, pagg. 147-154.

Sitografia

- *Associazione nazionale dipendenze tecnologiche. GAP Cyberbullismo*, in <https://www.dipendenze.com/vamping/>;
- BERTELLI MOTTA M. (2020), *Il bullismo*, in <https://www.altalex.com/guide/bullismo>;
- Camera dei deputati (2019), *Proposta di legge: DORI ed altri: “Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori”*, in <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=1524>;
- Camera dei Deputati (2019), *Proposta di legge: Meloni ed altri: Introduzione dell'articolo 612-ter del Codice penale, concernente il delitto di bullismo (1834)*, in <https://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=1834>;
- FERRARA E. (2019), *Cyberbullismo a tre anni dalla legge 71/17*, in <https://social-warning.it/cyberbullismo-a-tre-anni-dalla-legge-71-17>;

- *Figli di oggi. Cittadini (fragili) di domani*. L'indagine su Infanzia e Adolescenza Eurispes-Telefono Azzurro, in <https://eurispes.eu/news/figli-di-oggi-cittadini-fragili-di-domani/>;
- Gazzetta Ufficiale (2017). Legge 29 maggio 2017, n. 71, *Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/3/17G00085/sg>;
- <https://ucsdcommunityhealth.org/news/research-highlights-from-pediatric-academic-societies-conference-baltimore-md-2016/>;
- IZZO L. (2019), *Bullismo punito come lo stalking*, in <https://www.studiocataldi.it/articoli/36297-bullismo-punito-come-lo-stalking.asp#par2>;
- PUCA C. (2017), *Cyberbullismo: profili innovativi e aspetti problematici della nuova legge*, in <https://www.altalex.com/documents/news/2017/11/07/cyberbullismo-profilo-innovativi-e-aspetti-problematici-della-nuova-legge>;
- Servizio Studi del Senato (2020), AA.SS. 1690 e 1743 - *Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo*, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01145438.pdf>.

DOTTRINA



Dottorssa
Vittoria Santantonio(*)



Maggiore
Laura Seragusa(**)

Family Mass Murders *Chiavi di lettura e prospettive di intervento*

*Il comportamento violento non è solo circoscritto
alle manifestazioni estreme dell'uccidere o dell'uccidersi,
ma con una frequenza infinitamente superiore
si manifesta e si disperde in una miriade di espressioni
che non toccano il corpo come tale,
bensì il cuore e la mente
(U. Fornari)*

L'omicidio di massa è definito in letteratura come un omicidio multiplo, commesso da un singolo individuo, all'interno di un singolo evento - o comunque un evento continuo senza periodo di raffreddamento emotivo - e in uno o più luoghi in stretta vicinanza geografica⁽¹⁾.

Una specifica tipologia è quella denominata omicidio di massa familiare. In questo caso il perpetratore è colui che uccide intenzionalmente i membri della sua stessa famiglia, includendo i componenti della famiglia allargata e i parenti di diritto comune⁽²⁾.

(*) Dottorssa in Psicologia Clinica.

(**) In servizio presso il Centro Psicologia Applicata alla Formazione, docente di psicologia investigativa presso l'Università LUMSA di Roma.

(1) DIETZ, 1986; *Federal Bureau of Investigation*, 2010.

(2) DOUGLAS, BURGESS, BURGESS & RESSLER, 1997; HOLMES & HOLMES, 2001.

Spesso, l'assassino si suicida al termine della strage e, in tal caso, si parla di suicidio allargato, questo termine fu introdotto nel 1911 dallo Strassmann il quale lo riservò a quei casi in cui «il suicidio fu il motivo primitivo e l'uccisione dei familiari, ad opera del padre o della madre, avvenne per non lasciare questi sopravvivere soli, senza aiuto»⁽³⁾.

Mass murder is defined in the literature as a multiple homicide, committed by a single individual, within a single event - or at least a continuous event without an emotional cooling-off period - and in one or more locations in close geographical proximity.

A specific typology is the so-called family mass murder. In this case, the perpetrator is the one who intentionally kills members of his own family, including extended family members and common-law relatives.

Often, the murderer commits suicide at the end of the massacre and, in this instance, there is talk of extended suicide. This term was introduced in 1911 by Strassmann who reserved it for those cases in which «suicide was the primary motive and the killing of family members, by the father or mother, took place in order not to leave them to survive alone, without help».

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Classificazioni e tipologie. - 3. Fattori eziologici. - 4. Disturbi mentali correlati al *family mass murder*. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il *multicidio* e, in particolare, gli omicidi di massa familiari sono fenomeni talmente drammatici da suscitare sgomento nella popolazione comune ma anche grande interesse da parte di clinici, criminologi e scienziati del comportamento.

Fino agli anni Ottanta la letteratura criminologica, psicologica e psichiatrica sull'argomento era scarna e insufficiente, al di là della citazione di pochi casi isolati. Tutte le forme di omicidio multiplo erano considerate omicidi di massa. Nonostante molti di questi crimini siano stati descritti fin dall'antichità, i primi sforzi per classificare gli omicidi di massa si devono a Dietz, che nel 1986, definì per la prima volta l'omicidio di massa⁽⁴⁾ come omicidio multiplo commesso da un singolo individuo all'interno di una singola unità di tempo, nello stesso luogo.

(3) STRASSMANN, 1911.

(4) L'omicidio di massa è anche definito come *Berserk syndrome*. Il comportamento dell'omicida di massa, talvolta, è visto come l'atto di un soggetto colto da una furia improvvisa. La sindrome prende il nome del selvaggio guerriero nordico Berserk (impazzito, uscito di senno) descrivendo molto bene l'impetuosità dell'assassino sulla scena del crimine. Il nome raffigura un gruppo predatore di "litigiosi e assassini che disturbavano la quiete della comunità vichinga tra l'870 e il 1030 d.C. Gli storici norvegesi li descrivono come persone gigantesche prese da una furia selvaggia, estremamente forti, insensibili al dolore, irrazionali", (Palermo, 1997; MACDONALD, 1961, pag. 174).

L'autore ha convenzionalmente limitato il periodo massimo di un omicidio di massa a ventiquattro ore. La tempistica di un singolo processo viene determinata da un momento di espressione e di azione continua. Negli stessi anni, l'FBI ha sviluppato un sistema per classificare gli omicidi multipli raggruppandoli in tre tipologie separate: omicidi di massa, omicidi seriali e *spree murder*⁽⁵⁾.

Questi sforzi sono stati guidati dall'Unità di Scienze Comportamentali (BSU) dell'FBI⁽⁶⁾ e dal Centro Nazionale per l'Analisi del Crimine Violento (NCAVC). Sia la BSU sia l'NCAVC iniziarono a documentare e studiare stupratori e assassini multipli, come parte di un più ampio processo di ricerca e analisi delle tendenze del crimine violento⁽⁷⁾.

Secondo l'FBI l'omicidio di massa rappresenta un *singolo incidente* di omicidio multiplo in cui quattro o più vittime vengono uccise, all'interno di un evento e in uno o più luoghi in stretta vicinanza geografica⁽⁸⁾.

Esistono opinioni diverse sul numero di vittime che costituisce un omicidio di massa. Il Manuale di Classificazione del Crimine⁽⁹⁾ lo definisce chiaramente "qualsiasi omicidio in un singolo evento e in un singolo luogo che coinvolge quattro o più vittime [...] come omicidio di massa" (pagg. 95-96). Al contrario, la maggior parte dei ricercatori coinvolti nel campo concordano che tre o più vittime mortali comprendono un omicidio di massa⁽¹⁰⁾. Tuttavia, Dietz (1986) sostiene che: affinché la definizione sia operativa, è necessario specificare i significati di un singolo incidente e di più vittime. L'omicidio di massa può verificarsi in più scene del crimine a condizione che rimanga un evento continuo senza periodo di raffreddamento emotivo.

Quando si valutano i casi dei singoli criminali, a volte si riscontra una potenziale sovrapposizione tra le diverse classificazioni di omicidio multiplo, in particolare tra omicidio di massa e *spree murder*.

(5) FOX & LEVIN, 2012.

(6) La BSU fu istituita presso l'FBI nel maggio 1972, come parte dell'Accademia dell'FBI. Attraverso la BSU, l'FBI addestrava e forniva assistenza alle Forze dell'Ordine, federali, statali e locali, nell'analisi dei crimini, specialmente i casi irrisolti di stupri e omicidi seriali (KROUSE & RICHARDSON, 2015).

(7) L'NCAVC, amministrato dalla BSU, fu istituito all'FBI nel 1984. Nel gennaio 1986 la BSU fu divisa nella *Behavioral Science and Instruction and Research Unit* (BSIRU) e nella *Behavioral Science Investigative Support Unit* (BSISU). La prima fu incaricata della missione di addestramento tradizionale della BSU, così come della ricerca e sviluppo e dei programmi di addestramento dell'NCAVC. La seconda è stata incaricata della profilazione dei criminali, del supporto consultivo e del *Violent Criminal Apprehension Program* (VICAP) (*Ibidem*).

(8) KROUSE & RICHARDSON, 2015.

(9) J. E. DOUGLAS, A. W. BURGESS, A. G. BURGESS, R. K. RESSLER, *Crime Classification Manual*, 1997, pagg. 95-96.

(10) HOLMES & HOLMES, 2001.

Quest'ultimo rappresenta l'uccisione di due o più vittime in luoghi diversi ma adiacenti, in un breve lasso di tempo. Di conseguenza queste classificazioni non sempre si escludono a vicenda, facendo affiorare numerose difficoltà terminologiche. Nel 2010, l'FBI ha adottato una nuova definizione di omicidio di massa, ovvero eventi omicidiari che provocano almeno quattro morti e che normalmente hanno luogo in uno o più siti geografici relativamente vicini tra loro. Questa rivisitazione della definizione indica che il problema della potenziale sovrapposizione tra omicidi di massa e *spree murder* è stato in qualche modo affrontato, se non del tutto risolto⁽¹¹⁾. È molto probabile che gli assassini di massa conoscano le loro vittime⁽¹²⁾, utilizzino armi da fuoco⁽¹³⁾, e vedano le loro azioni come “un atto finale di sfida” senza alcuna intenzione di impegnarsi in futuri omicidi⁽¹⁴⁾.

2. Classificazioni e tipologie

Douglas⁽¹⁵⁾ suddivide gli omicida di massa in due tipologie:

- > omicida di massa classico;
- > omicida di massa familiare.

L'omicida di massa classico è colui che dirige la sua aggressività omicidiaria verso persone a lui sconosciute, ma individuate, nel preciso istante che precede la strage, come soggetti facenti parte di un'istituzione da colpire. Egli identifica sempre le sue vittime con la collettività da punire giustificando a sé stesso il gesto come se fosse un atto dovuto. Per convenzione, sono escluse dalla definizione le stragi motivate da ragioni terroristiche, mafiose o belliche. L'assassino continua ad uccidere finché non viene arrestato o ucciso nello scontro a fuoco con la polizia. L'omicida di massa familiare, invece, uccide intenzionalmente membri della sua stessa famiglia. Il termine famiglia è utilizzato in senso generale in modo da non implicare solo i familiari immediati come moglie, figli, fratelli e genitori, ma includere anche i membri della famiglia allargata (nonni, zii, cugini, ecc.) e i parenti di diritto comune. Inoltre, mentre alcuni omicida di massa familiare si limitano ai loro familiari più stretti, altri possono continuare ad uccidere al di fuori della famiglia, includendo estranei o conoscenti di minima importanza⁽¹⁶⁾. I famalicida, un ulteriore termine per indicare gli omicida di massa familiare, sono la tipologia più comune di assassinio di massa in Italia.

(11) KROUSE & RICHARDSON, 2015.

(12) PETEE, PADGETT & YORK, 1997.

(13) FOX & LEVIN, 1998.

(14) HOLMES & HOLMES, 2001, pag. 30.

(15) DOUGLAS et al., 1997.

(16) DOUGLAS et al., 1997; Holmes & Holmes, 2001.

Spesso, l'assassino si suicida dopo aver compiuto la strage e, in tal caso, si parla di suicidio allargato⁽¹⁷⁾. I familicidi rappresentano la forma più comune di omicidio di massa e sono principalmente definiti da una stretta relazione vittima-assassino⁽¹⁸⁾. Il prototipo dell'assassino di massa familiare è un uomo depresso, spesso alcolizzato, che spara ad ogni membro della sua famiglia prima di puntare la pistola contro se stesso⁽¹⁹⁾.

È possibile affermare che vi sono due tipi distinti di familicidi con diversi fattori contestuali che fanno precipitare il crimine:

- > omicidio per procura;
- > suicidio per procura.

Rispondendo alla tensione con una vendetta, l'annientatore familiare frequentemente attacca i propri figli in quanto li considera come estensioni dell'obiettivo primario. Quest'ultimo, in genere, è rappresentato dalla moglie, contro la quale si cerca vendetta. L'uccisione dei bambini rappresenta perciò un danneggiamento nei confronti della moglie a seguito di qualche conflitto intrafamiliare⁽²⁰⁾. Tali motivazioni potrebbero essere definite ostili e rientrano in quello che è definito omicidio per procura⁽²¹⁾. Marzuk, Tardiff e Hirsch (1992) e Ewing (1997) descrivono, in particolare: gli assassini familiari dipendenti-protettivi, autori di omicidi che credono di poter sostenere da soli i loro cari e soddisfare i loro bisogni. La famiglia, idealizzata come perfetta, forma una componente centrale dell'identità dell'omicida di massa familiare, così che i coniugi e i figli sono essenzialmente visti come estensioni del sé. Quando questa percezione enfaticizzata di famiglia e/o il suo controllo sono minacciati dalla tensione, l'omicidio diventa l'ultima forma per riconquistare il controllo e preservare l'unità familiare. In alcuni casi, la fonte della tensione non colpisce i legami familiari e non incita alla rabbia, ma provoca piuttosto intensi sentimenti di vergogna e fallimento. In questi casi, il colpevole commette un suicidio per procura⁽²²⁾, che, a causa di un senso distorto

(17) FORNARI, 2008.

(18) FOX & LEVIN, 2015; KROUSE & RICHARDSON, 2015.

(19) DIETZ, 1986.

(20) FOX & LEVIN, 1998; FRAZIER, 1975; LIEM & REICHELTMANN, 2014; WILSON, DALY & DANIELE, 1995.

(21) FOX & LEVIN, 1998; FRAZIER, 1975.

(22) Il concetto di Durkheim (1897, citato in Vanderorde, Estano & Painset, 2016) di suicidio altruistico si riferisce al gesto compiuto da un uomo che decide di togliersi la vita per il bene di un gruppo al quale appartiene (o al quale non si sente più degno di appartenere). In Francia, la nozione di suicidio altruistico è talvolta usata per indicare l'atto di togliersi la vita trascinando con sé altre persone, solitamente membri della famiglia. La definizione del termine altruismo, tuttavia, si riferisce alla preoccupazione disinteressata per il bene degli altri e sembra essere in contraddizione con l'idea di omicidio non consensuale. Inoltre, l'espressione suicida-compassionevole enfatizza la presenza di un sentimento (la compassione) che può suggerire che l'omicidio è compiuto per il beneficio degli altri, mentre l'analisi dei casi clinici mostra più emozioni di sollievo, rabbia o paura negli autori.

dell'amore, lo porta a credere che i membri della sua famiglia stiano meglio in paradiso invece di affrontare i suoi fallimenti in questo mondo. In questi casi particolari, i colpevoli quasi sempre si suicidano dopo gli omicidi per raggiungere i loro cari nell'aldilà⁽²³⁾. L'intento è quello di uccidere i propri parenti per lealtà o per un tipo di amore distorto, al fine di liberarli da quello che sentono come un dolore insopportabile⁽²⁴⁾. Indipendentemente dalla sua esatta manifestazione, è più probabile che il familicidio si verifichi in risposta ad una ripetuta ed estrema tensione che distrugge gli aspetti più importanti della vita di un colpevole, incita sentimenti di rabbia e ingiustizia, rompe i legami sociali e aumenta l'ideazione suicidaria⁽²⁵⁾.

In uno studio di Liem e Reichelmann (2013) sulle caratteristiche di 238 familicidi avvenuti negli Stati Uniti tra il 2000 e il 2009 sono state individuate quattro tipologie di *family mass murder* in particolare:

- > *Despondent Husbands*, costituito da uomini che hanno tolto la vita ai figli e ai *partner* per poi suicidarsi. Nella maggior parte dei casi si trattava di famiglie che avevano conflitti, sia relazionali sia finanziari e nel novantadue per cento dei casi il delitto era premeditato. Il termine *despondent* (scoraggiato, disperato) sta ad indicare la condizione che porta l'*offender* alla decisione criminosa;

- > *Spousal Revenge*, in questo gruppo il trentacinque per cento degli *offender* aveva un ordine restrittivo nei confronti della famiglia. Il termine *revenge* indica un desiderio di vendetta nei confronti del *partner*, che trova il suo compimento nel delitto;

- > *Extended Parricide*, costituisce il tredici per cento dei casi, ed è rappresentato da *offender* che uccidono genitori e fratelli. L'origine dell'aggressività è da ricondurre a circostanze esterne (problemi con i *partner*, disoccupazione, problemi legati all'alcol/droga). Nella maggior parte dei casi, il delitto non è premeditato;

- > *Diffuse Conflict*, in questo gruppo troviamo *offender* che hanno ucciso in modo estensivo altri membri della propria famiglia quali suoceri, genitori, zii, e così via. Le cause possono essere ricondotte a conflitti con il *partner* che si riversano nella famiglia d'origine di quest'ultimo, come anche conflitti con la propria famiglia per questioni economiche o altro.

Sebbene ci sia una tendenza a indagare solo sugli assassini di massa di sesso maschile, poiché la stragrande maggioranza dei criminali sono uomini, esistono anche assassini di massa di sesso femminile.

(23) FOX & LEVIN, 1998; FRAZIER, 1975; LIEM & REICHELMMANN, 2014.

(24) FOX & LEVIN, 2012.

(25) FRIDEL, 2017.

È scientificamente corretto dire che le donne hanno meno probabilità di commettere omicidi di questo genere⁽²⁶⁾, ma quando lo fanno, l'ottanta per cento di questi sono omicidi intimi e il cinquanta per cento delle vittime sono rappresentate dai figli⁽²⁷⁾. Inoltre, generalmente, le donne tendono ad usare metodi alternativi per commettere i loro omicidi, tra cui l'annegamento, il soffocamento e l'asfissia (*Ibidem*).

3. Fattori eziologici

È importante riconoscere che ci sono infinite possibilità, intrinseche ed estrinseche, che possono costringere un individuo a commettere un annientamento familiare. Le ricerche hanno registrato che la stragrande maggioranza degli omicidi di massa implica un'attenta pianificazione e preparazione che si sviluppano in un arco di tempo considerevole, spesso diverse settimane o mesi⁽²⁸⁾.

Le determinanti che contribuiscono agli omicidi di massa sono multiformi e comprendono componenti biologiche, psicologiche e sociali. Queste ultime devono essere affrontate secondo un modello bio-psico-sociale. I fattori biologici e psicologici, che contribuiscono alla predisposizione del colpevole ad agire in modo violento, sono solitamente di natura cronica (come nel caso di una depressione maggiore o di un disturbo paranoide). I fattori sociali o ambientali, invece, non solo rappresentano delle componenti predisponenti, ma spesso coincidono con le circostanze, le situazioni o gli eventi più acuti che potrebbero scatenare un attacco violento. Questi eventi sono, abitualmente, perdite effettive o potenziali che l'individuo percepisce come catastrofiche, in particolar modo alla luce del progressivo isolamento dal supporto emotivo. I fattori scatenanti includono problemi di lavoro, *mobbing*, conflitti coniugali e perdite finanziarie. L'omicida di massa non accusa se stesso per i propri fallimenti, ma esternalizza la colpa. Vedere il mondo come persecutorio permette all'assassino di massa di percepire se stesso come una vittima⁽²⁹⁾.

L'identificazione delle motivazioni degli assassini di massa è una procedura complessa a causa di concettualizzazioni incoerenti delle motivazioni dei criminali o dei fattori precipitanti i reati. Levin (1987) ha elaborato un modello esplicativo-motivazionale dell'omicidio di massa basato su quattro fattori:

- > una vita di frustrazioni;
- > la disponibilità di armi da fuoco;

(26) D'ORBAN & O'CONNOR, 1989.

(27) HOLMES & HOLMES, 2001.

(28) FOX & DE LATEUR, 2014.

(29) AITKEN, OOSTHUIZEN, EMSLEY & SEEDAT, 2008.

- > una condizione di destabilizzante perdita di controlli sociali;
- > un evento precipitante precursore di *stress* (ad esempio divorzio o licenziamento).

Effettivamente, la disponibilità di armi da fuoco è uno dei fattori che si incontra con frequenza nelle storie di omicidi di massa e che rende conto della possibilità di uccidere tante vittime in un breve lasso di tempo⁽³⁰⁾. Ci sono però anche casi in cui le stragi sono state perpetrate con altri mezzi lesivi⁽³¹⁾.

Fra le caratteristiche più frequentemente attribuite agli omicida di massa vi sono tratti persecutori, vissuti di ingiustizia subita e conseguente desiderio di vendetta, sentimenti di frustrazione, ostilità, rabbia, fallimenti esistenziali⁽³²⁾. Poiché all'origine di questi episodi vi sono rabbia e desiderio di vendetta a lungo covati, abbastanza spesso i massacri sono preceduti da una pianificazione più o meno accurata - per esempio nella puntigliosa scelta e preparazione delle armi -, e gli autori possono mostrarsi calmi e controllati durante le stragi. Sono massacri che appaiono commessi a sangue freddo⁽³³⁾. Si tratta spesso, ma non sempre, di individui con scarsa o nulla realizzazione sociale, soli e isolati; difficile poi dire se l'isolamento sociale sia causa dell'agito omicida o se sia l'effetto di una struttura di personalità già disturbata: forse entrambe le cose, l'una che si nutre dell'altra⁽³⁴⁾.

Numerosi studi descrivono le adozioni precoci, la negligenza e l'abbandono come alcune delle caratteristiche dell'infanzia che possono essere responsabili di crimini violenti⁽³⁵⁾. È necessario però ricordare che tali esperienze sono purtroppo relativamente comuni, mentre gli omicida di massa, fortunatamente, sono pochi⁽³⁶⁾. Tali condizioni, perciò, possono avere una certa influenza sui percorsi del comportamento, ma non si può affermare che siano causali⁽³⁷⁾.

È sempre più comune, da parte degli studiosi, esprimere la necessità di “una complessa combinazione di circostanze sociali comuni che si verificano su tre livelli:

- > individuale;
- > comunitario;
- > socioculturale”⁽³⁸⁾.

(30) FAWCETT, 2014; CHAPPELL, 2014.

(31) MERZAGORA BETSOS, PENNATI & TRAVAINI, 2015.

(32) KNOLL & MELOY, 2014.

(33) DECLERCQ & AUDENAERT, 2011.

(34) MERZAGORA BETSOS, PENNATI & TRAVAINI, 2015.

(35) BURGESS, PRENTKY, BURGESS, DOUGLAS & RESSLER, 1994; KIRSCHNER & NAGEL, 1996; POLLOCK, 1995.

(36) GRESSWELL & HOLLIN, 1994.

(37) REID, 2017.

(38) MUSCHERT & RAGNEDDA, 2010, pag. 347.

A livello individuale, alcuni ricercatori si sono concentrati sulla depressione, sulla malattia mentale e sui disturbi della personalità degli assassini⁽³⁹⁾. Le circostanze di vita negative o la percezione che tali esperienze siano catastrofiche, spesso portano a veementi fantasie di vendetta e a grandiose manifestazioni di violenza che sono, nella maggior parte dei casi, accuratamente pianificate⁽⁴⁰⁾. A livello macro-sociologico, invece, diversi studiosi hanno definito che la mascolinità⁽⁴¹⁾, la classe sociale e l'economia politica⁽⁴²⁾, il diritto dei bianchi⁽⁴³⁾ e la diffusa accessibilità e accettazione della cultura delle armi⁽⁴⁴⁾ giocano un forte ruolo nel rinforzare e legittimare soluzioni violente.

4. Disturbi mentali correlati al *family mass murder*

I fattori che contribuiscono agli omicidi di massa, come precedentemente detto, sono multiformi e includono componenti biologiche, psicologiche e sociali⁽⁴⁵⁾. Molti studi sugli omicidi di massa, tuttavia, si concentrano sui fattori psicologici. Non vi è un legame forte e coerente tra gli omicidi di massa e la malattia mentale. A questo proposito, è stato ipotizzato che la maggior parte degli omicida di massa avessero preesistenti disturbi della personalità⁽⁴⁶⁾.

È meno probabile che l'autore fosse affetto da psicosi⁽⁴⁷⁾, in quanto quest'ultima non permetterebbe alcuna forma di pianificazione⁽⁴⁸⁾. Il profilo di un assassino di massa è stato descritto come simile a quello di un narcisista, con un'autostima bassa e debilitante e una costante ricerca di ricompensa e riconoscimento. La maggior parte degli omicidi di massa sono stati protagonisti di una lunga storia di umiliazione, frustrazione e fallimento, sviluppando conseguentemente una bassa autostima e un'immagine di sé negativa⁽⁴⁹⁾.

L'immagine negativa di sé diminuisce la capacità dell'individuo di affrontare i fattori stressanti e avversi della vita, portando, probabilmente, allo sviluppo di una depressione maggiore.

(39) MCGEE & DEBERNARDO, 1999; MELOY, HEMPEL, MOHANDIE, SHIVA & GRAY, 2001; MULLEN, 2004; LANGMAN, 2009; DECLERCQ & AUDENAERT, 2011.

(40) LEVIN & MADFIS, 2009.

(41) NERONI, 2000; KIMMEL & MAHLER, 2003.

(42) LEYTON, 2001.

(43) SCHIELE, 2001.

(44) LAWRENCE & BIRKLAND, 2004.

(45) KNOLL, 2012.

(46) MELOY et al., 2001.

(47) KELLEHER, 1997; *Ibidem*.

(48) FOX & LEVIN, 2003.

(49) AITKEN et al., 2008.

Gli assassini di massa si isolano socialmente, non riuscendo a sviluppare alcun tipo di relazione intima. Pochi di loro mostrano rimorso nel caso in cui sopravvivano al massacro⁽⁵⁰⁾. Il confronto tra un'immagine di sé esasperata ed enfaticata e gli insuccessi della vita, in un primo momento porta a disillusione e successivamente può scatenare un episodio depressivo maggiore⁽⁵¹⁾. La maggior parte degli assassini di massa, infatti, ha una storia di malattia mentale che ruota intorno alla paranoia o alla depressione. Spesso, la depressione e gli atteggiamenti paranoici sono aggravati dall'uso di droghe o alcol. I ricercatori hanno costantemente trovato la presenza di perdite significative tra gli assassini di massa, e hanno ipotizzato che esse abbiano precipitato l'evento drammatico. Sono variamente descritte come, una "recente perdita relazionale, evento stressante o perdita di *status*"⁽⁵²⁾ e "una perdita di supporti sociali [o] una perdita di elementi chiave che mantenevano il loro senso di identità"⁽⁵³⁾. Notiamo, tuttavia, che tali perdite sono comuni a qualsiasi individuo, perciò il *focus* della valutazione della minaccia deve essere incentrato sulla risposta del soggetto alla perdita. Gli studi indicano che, nel caso dell'omicidio di massa, le perdite hanno stimolato sentimenti di rabbia e proiezione di colpa, probabilmente il risultato di una sensibilità alla vergogna e all'invidia in una popolazione che è identificata da tutti i ricercatori come sorprendentemente narcisista⁽⁵⁴⁾. La maggior parte degli assassini di massa è rappresentata da individui con configurazioni di personalità paranoiche (compresa, all'estremità più grave, la schizofrenia paranoica), tipicamente associate a un profondo senso di insoddisfazione e ingiustizia⁽⁵⁵⁾. Tuttavia, Kelleher (1997) afferma che gli assassini di massa sono raramente folli e, solitamente, non presentano deliri né fantasie psicotiche o caratteristiche dello schizofrenico paranoide; nella maggior parte dei casi hanno, invece, disturbi di personalità con tratti narcisistici e paranoici.

5. Conclusioni

Nonostante tutte le ricerche condotte da parte dei professionisti della salute mentale sugli omicidi di massa, è stato riscontrato un basso valore predittivo, non riuscendo a fornire alcuno strumento concreto per evitare il ripetersi di tali tragedie.

(50) *Ibidem*; MULLEN, 2004.

(51) MILLON, MILLON & MEAGHER, 1999.

(52) VERLINDEN, HERSEN & THOMAS, 2000, pag. 45.

(53) CANTOR, MULLEN & ALPERS, 2000, pag. 61.

(54) MELOY, HEMPEL, GRAY, MOHANDIE, SHIVA & RICHARDS, 2004.

(55) STONE, 2015.

Il ruolo dei professionisti della salute mentale, ha necessariamente bisogno di essere riformulato in un contesto sistemico⁽⁵⁶⁾. Affinché si possa lavorare in maniera organica al contenimento di fenomeni così drammatici e sconvolgenti, è essenziale coinvolgere anche le istituzioni e gli organi giudiziari⁽⁵⁷⁾. Idealmente, dovrebbe essere istituito un registro di ricerca internazionale per registrare adeguatamente tutte le informazioni attinenti questi casi, in quanto può essere l'unico modo per determinare con sicurezza la prevalenza, i fattori eziologici e le traiettorie di sviluppo associate agli omicidi di massa⁽⁵⁸⁾.

Alla luce delle evidenze emerse dall'indagine condotta in merito all'omicidio di massa familiare, si è potuto constatare che è particolarmente urgente e doverosa una ricerca attiva in questo campo. I *mass media* generano continuamente e smoderatamente commenti privi di fondamenta scientifiche su tali eventi, confermando la necessità di una ricerca, non solo più ampia e puntuale, ma anche qualitativa. L'impatto di una definizione solida e coesa nei vari settori - psicologici/psichiatrici, criminologi, legali/giuridici, politici - è di fondamentale importanza per promuovere e incrementare la comunicazione tra questi ultimi, affinché vi sia la possibilità di indagare e comprendere questi drammatici eventi con la serietà e la responsabilità che gli spetta. Nell'omicidio di massa familiare si manifesta la distruttività umana, l'incapacità di comunicare, la perdita di un rapporto significativo con l'altro.

Come bene dice Fornari⁽⁵⁹⁾: *“violenza è anche il tramonto della tenerezza e del dialogo, il silenzio scontroso, l'indifferenza, la rinuncia, l'abbandono, il dire e il fare intrisi di non rispetto, di rassegnata sfiducia o di sprezzante disistima”*.



(56) AITKEN et al., 2008.

(57) MERZAGORA BETSOS, PENNATI & TRAVAINI, 2015.

(58) ALLELY, MINNIS, THOMPSON, WILSON & GILLBERG, 2014.

(59) FORNARI, 2021, pag. 340.

Bibliografia

- > ARCURI F. R., & CARUSO S. (2021). *Sangue del mio sangue*. Cosenza: FALCO M., Edizioni, pagg. 1-163;
- > AITKEN L., OOSTHUIZEN P., EMSLEY R., & SEEDAT S. (2008). *Mass murders: implications for mental health professionals*. *International journal psychiatry in medicine*, 38(3), pagg. 261-269;
- > ALLEY C. S., MINNIS H., THOMPSON L., WILSON P., & GILLBERG C. (2014). *Neurodevelopmental and psychosocial risk factors in serial killer and mass murderers*. *Aggression and violent behavior*, 19, pagg. 288-298;
- > AUXEMERY Y. (2015). *The mass murder history: modern classifications, sociodemographic and psychopathological characteristics, suicidal dimensione, and media contagion of mass murders*. *Comprehensive psychiatry*, 56, pagg. 149-154;
- > BURGESS A. W., GARBARINO C., & CARLSON M. (2006). *Pathological teasing and bullying turned deadly: Shooters and suicide. Victims & offenders*, 1, pagg. 1-13;
- > BURGESS A. W., PRENTKY R. A., BURGESS A. G., DOUGLAS J. E., & RESSLER R. K. (1994). In M. HERSEN R. T. AMMERMAN & SISSON L. A. (Eds.), *Serial murder. Handbook of aggressive and destructive behavior in psychiatric patients*, pagg. 509-530;
- > CANTOR C. H., MULLEN P. E., & ALPERS P. A. (2000). *Mass homicide: the civil massacre*. *Journal of the american academy of psychiatry and the law*, 28, pagg. 55-63;
- > CHAPPELL D. (2014). *Firearms regulation, violence and the mentally ill: A contemporary Antipodean appraisal*. *International Journal of law and psychiatry*, 37(4), pagg. 399-408;
- > CLONINGER C. R., SIGVARDSSON S., BOHMAN M., & VON KNORRING A. L. (1982). *Predisposition to petty criminality in Swedish adoptees: II. Cross-fostering analysis of gene-environment interaction*. *Archives of general psychiatry*, 39, pag. 1242;
- > D'ORBAN P. T., & O'CONNOR A. (1989). *Women who kill their parents*. *British journal of psychiatry*, 154, pagg. 27-33;
- > DECLERCQ F., & AUDENAERT K. (2011). *Predatory violence aiming at relief in a case of mass murder: Meloy's criteria for applied forensic practice*. *Behavioral sciences and the law*, 29, pagg. 578-591;
- > DIETZ P. E. (1986). *Mass, serial and sensational homicides*. *Bulletin of the New York academy of medicine*, 62(5), pagg. 477-490;
- > DOUGLAS J. E., BURGESS A. W., BURGESS A. G., & RESSLER R. (1997). *Crime classification manual. A standars system for investigating and classifying violent crimes*. New Jersey: Wiley, pagg. 95-96;
- > EWING C. P. (1997). *Fatal families: The dynamics of intrafamilial homicide*. Thousand Oaks: SAGE;

- FAWCETT J. (2014). *Mass murder, non treatment of severe mental illness, and available firearms. The perfect storm. Psychiatric annals*, 44(5), pag. 206;
- FORNARI U. (2008). *Trattato di psichiatria forense* (4 Ed.). Milano: Utet Giuridica;
- FORNARI U. (2021). *Trattato di psichiatria forense* (8 Ed.). Milano: Utet Giuridica;
- FOX J. A., & DE LATEUR M. J. (2014). *Mass shootings in America: moving beyond Newtown. Homicide studies*, 18(1), pagg. 125-145;
- FOX J. A., & LEVIN J. (1985). *Mass murder: America's growing menace*. New York: Plenum Press;
- FOX J. A., & LEVIN J. (1994). *Overkill: mass murder and serial killing exposed*. New York: Plenum;
- FOX J. A., & LEVIN J. (1998). *Multiple homicide: patterns of serial and mass murder. Crime and justice*, 23, pagg. 429-455;
- FOX J. A., & LEVIN J. (2003). *Mass murder: An analysis of extreme violence. Journal of applied psychoanalytical studies*, 5(1), pagg. 47-64;
- FOX J. A., & LEVIN J. (2012). *Extreme killing: Understanding serial and mass murder* (2a ed.), Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.;
- FOX J. A., & LEVIN J. (2015). *Mass confusion concerning mass murder. The criminologist*, 40, pag. 8;
- FRIDEL E. E. (2017). *A multivariate comparison of family, felony, and public mass murders in the United States. Journal of interpersonal violence*, pagg. 1-9;
- FRAZIER S. H. (1975). *Violence and social impact*. In J. C. SCHOOLAR & C. M. GAITZ (Eds.), *Research and the psychiatric patient* (pagg. 183-194). New York: Burnner/Mazel;
- HOLMES R. M., & HOLMES S. T. (2001). *Mass murder in the United States*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, pag. 30;
- KELLEHER M. D. (1997). *Flash point: The American mass murder*. Westport: Praeger, pag. 219;
- KIMMEL M. S., & MAHLER M. (2003). *Adolescent masculinity, homophobia, and violence. American behavioral scientist*, 46, pagg. 1439-1458;
- KIRSCHNER D., & NAGEL L. (1996). *Catathymic violence, dissociation, and adoption pathology: Implications for the mental status defense. International journal of offender therapy and comparative criminology*, 40, pagg. 204-211;
- KNOLL J. L. (2012). *Mass murder. Causes, classification, and prevention. Psychiatric clinics of North America*, 35, pagg. 757-780;
- KNOLL J. L. (2016). *Understanding Homicide-Suicide. Psychiatric clinics of North America*, 39(4), pagg. 2-11;
- KNOLL J. L., & MELOY J. R. (2014). *Mass murder and the violent paranoia spectrum. Psychiatric annals*, 44(5), pagg. 236-243;

- KROUSE W. J., & RICHARDSON D. J. (2015). *Mass murders with firearms: incidents and victims, 1999-2013*. Congressional research service, 7, pagg. 4-33;
- LANGMAN P. (2009). *Why kids kill: Inside the minds of school shooters*. New York: Palgrave Macmillan;
- LAWRENCE R. G., & BIRKLAND T. A. (2004). *Guns, Hollywood, and school safety: Defining the school-shooting problem across the public arenas*. *Social science quarterly*, 85, pagg. 1193-1207;
- LEYTON E. (2001). *Hunting humans: The rise of the modern multiple murderer*. New York: Carrol & Graf Publishers;
- LEVIN J., & MADFIS E. (2009). *Mass murder at school and cumulative strain: A sequential model*. *American behavioral scientist*, 52(9), pagg. 1227-1245;
- LEVIN J. (1987). *Why his last shot blew the truth away*. *The sunday times*, 23, pag. 23;
- LIEM M., LEVIN J., HOLLAND C., & FOX J. A. (2013). *The nature and prevalence of familicide in the United States, 2000-2009*. *Journal of family violence*, 28, pagg. 351-358;
- LIEM M., & REICHELMANN A. (2014). *Patterns of multiple family homicide*. *Homicide studies*, 18(1), pagg. 44-58;
- MACDONALD J. M. (1961). *The murder and his victim*. Springfield: Charles C. Thomas, pag. 174;
- MADFIS E. (2014). *Mass murder*. *The encyclopedia of criminology and criminal justice*, pagg. 1-3;
- MARZUK P., TARDIFF K., & HIRSCH C. (1992). *The epidemiology of murder-suicide*. *Journal of the american medical association*, 267, pagg. 3179-3183;
- MCFARLANE A. C. (1988). *The aetiology of post-traumatic stress disorders following a natural disaster*. *The british journal of psychiatry*, 152(1), pagg. 116-121;
- MCGEE J. P., & DEBERNARDO C. R. (1999). *The classroom avenger: A behavioral profile of school-based shootings*. *The forensic examiner*, 8, pagg. 16-18;
- MELOY J. R., HEMPEL A. G., GRAY B. T., MOHANDIE K., SHIVA A., & RICHARDS T. C. (2004). *A comparative analysis of North American adolescent and adult mass murderers*. *Behavioral sciences and the Law*, 22, pagg. 291-307;
- MELOY J. R., HEMPEL A. G., MOHANDIE K., SHIVA A. A., & GRAY B. T. (2001). *Offender and offense characteristics of a nonrandom sample of adolescent mass murderers*. *Journal of the american academy of child and adolescent psychiatry*, 40(6), pagg. 719- 728;
- MERZAGORA BETSOS I., PENNATI A., & TRAVAINI G. (2015). *Mass murder: in Italia come in Usa?* in *Rassegna italiana di criminologia*, 4, pagg. 251-254;
- MILLON T., MILLON C. M., & MEAGHER S. E. (1999). *Personality disorder in modern life*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc.;

- MULLEN P. E. (2004). *The autogenic (self-generated) massacre. Behavioral sciences and the law*, 22(3), pagg. 311-323;
- MUSCHERT G. W., & RAGNEDDA M. (2010). *Media and control of violence: Communication in school shootings*. In W. HEITMEYER, H. G. HAUPT, A. KIRSCHNER & S. MALTHANER (eds.), *Control of violence: Historical and international perspectives on violence in modern societies* (pagg. 345-361). New York: Springer Publishing;
- NERONI H. (2000). *The men of Columbine: Violence and masculinity in American culture and film*, *Journal for the psychoanalysis of culture and society*, 5, pagg. 256-263;
- NORTH C. S., SMITH E. M., MCCOOL R. E., & SHEA J. M. (1989). *Short-term psychopathology in eyewitnesses to mass murder. Psychiatric services*, 40(12), pagg. 1293-1295;
- PETEE T. A., PADGETT K. G., & YORK T. S. (1997). *Debunking the stereotype: An examination of mass murder in public places. Homicide studies*, 1(4), pagg. 317-337;
- POLLOCK P. H. (1995). *A case of spree serial murder with suggested diagnostic opinions. International journal of offender therapy and comparative criminology*, 39, pagg. 258-268;
- PYNOOS R. S., FREDERICK C., NADER K., ARROYO W., STEINBERG A., ETH S. et al. (1987). *Life threat and posttraumatic stress in school-age children. Archives of general psychiatry*, 44(12), pagg. 1057-1063;
- REID S. (2017). *Developmental pathways to serial homicide: A critical review of the biological literature. Aggression and violent behavior*, 35, pagg. 52-61;
- SCHIELE J. H. (2001). *When white boys kill: An Afrocentric analysis. Journal of human behavior in the social environment*, 4, pagg. 253-273;
- SELKIN J. (1976). *Rescue fantasies in homicide-suicide. Suicide and life-threatening behavior*, 6(2), pagg. 79-85;
- SHORE J. H., TATUM E. L., & VOLLMER W. M. (1986). *Psychiatric reactions to disaster: The Mount St. Helens experience. The american journal of psychiatry*, 143(5), pagg. 590-595;
- STONE M. H. (2015). *Mass murder, mental illness and men. Violence and gender*, 2(1), pagg. 52-84;
- STRASSMANN F. (1911). *Medizin und Strafrecht*. Berlin: Langenscheidt;
- SWANSON J., BORUM R., SWARTZ M., & MONAHAN J. (1996). *Psychotic symptoms and disorders and the risk of violent behaviour in the community. Criminal behaviour and mental health*, 6, pagg. 309-329;
- TURVEY B. E. (2008). *Criminal profiling. An introduction to behavioral evidence analysis*. Londra: Academic Press;
- VANDEVOORDE J., ESTANO N., & PAINSET G. (2016). *Homicide-suicide: revue clinique et hypothèses psychologiques. L'Encéphale*, pagg. 1-12;

- VERLINDEN S., HERSEN M., & THOMAS J. (2000). *Risk factors in school shootings. Clinical psychology review*, 20, pagg. 3-56;
- WILSON M., DALY M., & DANIELE A. (1995). *Familicide: The killing of spouse and children. Aggressive behavior*, 21, pagg. 275-291.





Dottore
Rosario Scalia(*)

DOTTRINA

Il ruolo e la funzione di controllo della Corte dei conti

*L'intervento nel settore dei lavori pubblici, nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026)***

L'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026) costituisce per il Governo italiano una occasione storica in quanto si dimostra capace di riannodare le pulsioni e le esigenze di rinnovamento del ruolo della Corte dei conti, espresse da una determinata corrente di pensiero (da un amministrativista come Massimo Severo Giannini, fin dal 1978, con la “Relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione in Italia”), con le sacrosante richieste di rispetto della legalità nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche da parte delle burocrazie sia amministrative che tecniche.

L'Autore ha ritenuto necessario riprendere, fornendone una interpretazione al passo con i tempi, alcuni concetti espressi con grande chiarezza nella “Dichiarazione di Lima” approvata dall'INTOSAI.

Tali concetti ritornano ad essere di grande attualità soprattutto quando la funzione di controllo indipendente esterno deve assicurare alla comunità nazionale la qualità delle opere pubbliche da realizzare.

L'esperienza narrata del controllo concomitante, che è sempre qualificabile come controllo successivo su una particolare gestione, svolto con il supporto tecnico-professionale dell'Arma dei Carabinieri dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata nel campo delle opere pubbliche realizzate in occasione del “grande evento” costituito da “Matera, Capitale europea della cultura 2019”, costituisce un esempio evidente di come tale Istituzione superiore di controllo possa qualificarsi Organo dello Stato in posizione di ausiliarità, cioè di assistenza e consulenza *super partes*, delle Autorità di governo responsabili della programmazione e della gestione della *res publica*.

(*) Presidente aggiunto onorario della Corte dei conti, già Presidente della Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata.

(**) Il saggio è già stato pubblicato sul n. 4/2021 della *Rivista bimestrale della Corte dei conti*.

The commencement of the Recovery and Resiliency Plan (2021-2026) represents for the Italian Government an historical opportunity to combine and create a synthesis between the drives and the exigencies to renovate the role of the Italian Court of Auditors. These demands of evolution can be associated to a determined stream of thought masterfully represented by the thesis of the Administrative Lawyer Massimo Severo who, in 1978, wrote the “Relation on the condition of the Italian Public Administration. In particular, these needs for change are driven by the norm that states the necessity to respect the principle of the legitimate use of public finances by all the departments of the Public Administration.

Drawing from a perspective well placed in contemporary times, the author of this essay resumes some key concepts clearly explained in the 1977 “Lima Declaration”, approved by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). In fact, more than forty years after the ninth conference of Supreme Audit Institutions held in Peru, the ideas expressed in the “Lima Declaration” maintain a considerable relevance, especially when the external independent legal control needs to assure the specific quality of the public projects useful for the national community.

There are different case studies that can be used to analyse this detailed subject. However, regarding the specific Italian context the experience of the concurrent control exercised by the regional department of Basilicata with the concrete technical support of the Carabinieri during the implementation of the public projects related to the event “Matera, the European Capital of Culture 2019” represents a perfect example of the nature of the Court of Auditors. It is evident that this Institution can be considered as a State Body placed in an auxiliary position and as a useful organization able to provide assistance to the national authorities who are responsible for the management of the res publica.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il richiamo ai “fondamentali” del controllo indipendente esterno. I precetti della “Dichiarazione di Lima” (1977). - 3. Chi controlla la funzionalità del sistema dei controlli interni? - 4. La capacità di indagine della Corte dei conti: fondamento normativo, misure utilizzabili. - 5. Il controllo sul sistema delle opere pubbliche.

1. Premessa

Le risorse finanziarie che l'Italia sarà chiamata ad utilizzare, tra il 2021 e il 2026, per consentire il rilancio economico e sociale della comunità nazionale e, quindi, dei diversi territori, ammontano a una cifra di tutto rispetto, come mai si era vista dalla data in cui l'Europa è nata: ammontano, secondo le ultime indicazioni (che si sono rivelate mutevoli) a circa 191,4 miliardi di euro, tra sovvenzioni e prestiti sul *Recovery and Resilience Facility*, da aggiungere ai 15,2 miliardi sul *React-EU* e ad altre dotazioni di minor conto, per un totale di circa 208,6 miliardi di euro.

Nella stesura del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), che avrà un suo spazio temporale di attuazione, si dovrà tenere conto - come ampiamente si è detto - di sei direttrici, che costituiranno lo “spirito strategico” e animeranno il documento programmatico in questione:

1. digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. infrastrutture per la mobilità;
4. istruzione, formazione, ricerca e cultura;
5. equità sociale, di genere e territoriale;
6. salute.

A supporto delle scelte da effettuare, che devono necessariamente risultare coordinate dalla Presidenza del Consiglio, sono da chiamare a raccolta le migliori intelligenze dotate della conoscenza del grado di funzionalità degli apparati amministrativi che saranno tenuti ad implementarlo, dagli operatori della SOGEI (digitalizzazione) a quelli delle Agenzie fiscali (analisi fiscale), ai ricercatori di Studiare Sviluppo s.r.l., società partecipata al cento per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze, agli statistici dell'ISTAT, ai ricercatori dei diversi Istituti di analisi economica istituiti dalle Regioni.

Ma questo non significa che il Governo non possa ricorrere alla consulenza di società private, dalla KPMG alla PWC, alla Mckinsey, che, tra l'altro, il Mef ha abbondantemente utilizzato nel settore della sanità a supporto (e a garanzia) della (obbligata) presenza dello Stato in tutte le Regioni che, a norma dell'art. 8 della legge 131/2003, sono state commissariate, nel corso di questo ultimo decennio, in quanto avevano dimostrato di non essere in grado di fare fronte agli insostenibili *deficit* accumulati a causa di fenomeni di *maladministration* o per la pervicace inosservanza delle regole poste dallo Stato a presidio di quel giusto rapporto che deve esserci tra costi (degli apparati) e servizi (benefici) ottimali da rendere agli utenti. Tuttavia, ciò non si è rivelato sufficiente. Infatti, è opinione comune, tra la classe politica nazionale (che - ironia della sorte - è per buona parte quella stessa che ha creato il permanere delle disfunzioni rilevate dalla cittadinanza) che occorre da subito assumere quelle misure che si possono concretizzare in alcune poche, ed essenziali, azioni operative, molte delle quali non richiedono l'intervento del Legislatore nazionale ma solo una diversa “visione” (da parte della stessa classe politica) del ruolo che a ciascun soggetto si è inteso, nel corso di questi ultimi anni, assegnare anche se solo per tacitare la propria coscienza (alla ricerca del capro espiatorio):

a) la prima visione è che gli operatori della Pubblica Amministrazione costituiscono un “valore” e non un peso;

b) la seconda visione è che eliminando/attenuando i controlli (o riducendo la responsabilità degli amministratori) non si persegue il bene comune, ma solo ridando ai dipendenti pubblici il ruolo di “servitori dello Stato” (con una disciplina pubblica del rapporto di lavoro, per le qualifiche dirigenziali e per i quadri direttivi, come prevede l’ordinamento francese o quello tedesco);

c) la terza visione è che bisogna continuare a ridurre/semplificare (cantieri aperti sul tema) l’attività amministrativa, partendo da una lettura comparativa dei procedimenti richiesti al cittadino/all’impresa dai diversi livelli di governo, richiedendo la collaborazione gratuita degli amministrativisti, in ragione della loro specifica specializzazione, da far operare, in maniera permanente, presso il CNEL;

d) la quarta visione è che occorre condurre una lotta incessante alle diverse mafie per attenuare i condizionamenti (diretti o indiretti) da esse esercitati nei riguardi delle burocrazie, rendendo effettiva la rete anticorruzione che l’ANAC ha saputo, da qualche anno a questa parte, porre a presidio del principio di legalità;

e) la quinta visione è nella convinzione di dover restituire dignità di ruolo alle diverse burocrazie con la ricostituzione di una cultura del buon andamento⁽¹⁾, promossa e diffusa da una unica Agenzia formativa centrale, da rendere presente sul territorio con specifiche articolazioni periferiche sul territorio delle Regioni più difficili, cioè a maggior rischio, in modo da uniformare i concetti di sana gestione amministrativa, di sana gestione contabile, di sana gestione tecnica.

Sembra di ritrovarci a dover affrontare questioni già poste all’attenzione dell’opinione pubblica, ma non è così. Occorre che si abbia il coraggio morale di riconoscere che si tratta di questioni che non sono state sottoposte, con la dovuta metodicità, ad analisi (*rectius*, a una valutazione che sia preceduta da una seria attività di controllo, la cui parola non si può accompagnare all’aggettivo “collaborativo” se non si vuole giocare in quel territorio che alcuni studiosi di diritto cominciano a chiamare “il terreno della ipocrisia istituzionale”) da parte della Magistratura del buon andamento e che di esse si sarebbe dovuto occupare fin dal 2009, a seguito della nuova competenza assegnatole dall’art. 11 della legge n. 15 (cosiddetta “Legge Brunetta”).

Già allora la Corte dei conti - soprattutto quella parte di essa che si occupa(va) di svolgere con grande dignità (in mezzo a restrizioni di qualsiasi genere, compresa la disattenzione della classe politica posta alla richiesta reiterata

(1) Per la lettura di tale principio dal punto di vista della Corte Costituzionale quale “Giudice delle leggi”, si veda il dossier “*Il principio di buon andamento dell’Amministrazione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*” (a cura di L. IANNUCCILI e A. DE TURA), in www.STU_212.pdf, pag. 593. Si veda, anche, Fabrizio TIGANO, *Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della Corte dei conti*, in *La cultura del controllo indipendente nell’ordinamento italiano*, (a cura di Rosario SCALIA), Ed. Cacucci, Bari, 2020, pagg. 123-146.

di un ampliamento degli organici) il ruolo del controllore indipendente esterno - aveva avuto la possibilità di confrontarsi con i problemi operativi che nascono dalla “cattiva programmazione”, dalla ricerca di sotterfugi per non rispettare sostanzialmente la disciplina di settore (e, in particolare, di quella riguardante gli appalti), dalla ricerca di una regolamentazione astrusa per cercare di dare un “significato personalizzato” al concetto chiaro e limpido secondo cui ogni operatore è da essere valutato in ragione del suo rendimento sul posto di lavoro.

E fin da quel tempo, che ci appare lontano, avrebbe potuto scrivere a suo merito quello di essere capace di indicare - senza per nulla interferire con l’azione posta in essere da una Agenzia che non ha eguali nel contesto ordinamentale⁽²⁾ degli altri Paesi d’Europa - ai decisori politici le poche, essenziali regole alle quali un buon amministratore deve attenersi.

Regole che ritroviamo riportate in un documento che Raffaele Cantone ebbe modo di segnalare in sua nota scritta (che chiamò “le Proposte”), il 1° ottobre 2014, al Commissario unico delegato del Governo per l’Expo Milano 2015 e alla Società Expo 2015 per la corretta gestione delle procedure di appalto *ex art.* 19, comma 7, del decreto legge 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 114/2014, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”⁽³⁾.

Si tratta di poche pagine in cui il responsabile dell’ANAC annota alcune raccomandazioni la cui lettura, per un giurista, è da qualificare indefinibile⁽⁴⁾. C’è da chiedersi il perché.

Perché egli “invita” il Commissario a rispettare, semplicemente, quelle stesse norme che il Legislatore aveva indicato come “derogabili” (sulla falsariga di quelle cui si ricorre da parte della Protezione civile...) per semplificare e accelerare, in definitiva, per garantire il successo realizzativo di tale “grande opera”, che veniva assimilato a un “grande evento”, a conferma - se ve ne fosse stato bisogno - che la fantasia dei legulei non ha alcun limite.

A tal riguardo c’è stato chi si è soffermato a notare: «Ci sono due tipi di corruzione “la corruzione per infrazione delle regole e la corruzione delle regole stesse”; la prima è materia per la Magistratura, la seconda invece non determina alcun illecito, perché sono “le leggi stesse a essere corrotte”, cioè sono state scritte perché alcuni ne traggano vantaggio a spese di tutti»⁽⁵⁾.

(2) Non può essere comparata ad altre istituzioni di lotta alla corruzione in quanto il controllo sui lavori pubblici così come sulle acquisizioni di servizi compete, negli altri Paesi, ad altri, e, in particolare, alla Corte dei conti locale.

(3) V. GURI, n. 190, del 18 agosto 2014, S.O. n. 70.

(4) Il testo completo può essere rintracciato su <http://www.anticorruzione.it>.

(5) V. F. GLIAZZI, G. BARBIERI, *Corruzione a norma di legge*, Milano, 2014.

Queste riflessioni, che portano diritti al cuore del sistema, ci inducono a riandare indietro nel tempo, a ricercare i temi fondamentali su cui impiantare un utile esercizio di controllo sulla gestione delle finanze pubbliche. Ad alcuni questo modo di ragionare potrebbe apparire anacronistico. E, invece, non lo è, se accettiamo di condividere la riflessione secondo cui “il futuro ha un cuore antico”⁽⁶⁾.

Esso si può qualificare come un richiamo etico a quel sistema di regole che impronta la cultura⁽⁷⁾ di quanti operano, con maggior o minore successo (che è tutto da stabilire), presso le Istituzioni superiori di controllo, negli altri Paesi democratici. Il che dovrebbe essere sufficiente per riannodare quel filo rosso che unisce idealmente le generazioni passate di Magistrati della Corte dei conti con quelle che, oggi, sono chiamate a restituire, con quella attività di controllo che porta alla luce forme inusitate di abnegazione e di grande impegno professionale, alle burocrazie la dignità del loro stare al servizio quotidiano della Nazione. Senza che ci debba essere alcuna preoccupazione nel dover fare intervenire, ancora una volta, il Legislatore. In sostanza, si avverte da tempo solo un gran bisogno di ritornare nel territorio di quella che si suole chiamare l’“ordinaria amministrazione”. Auspicio che è ben stato rappresentato nella “Relazione sull’attività della giustizia amministrativa” resa dal Presidente del Consiglio di Stato, Filippo Patroni Griffi, il 2 febbraio del 2021: «Alla politica e all’amministrazione il dovere di agire nella legalità in un quadro normativo chiaro e ben definito, al giudice il dovere di rispondere con tempestività e competenza alla domanda di giustizia. Per non apparire astratti: ridurre gli oneri amministrativi non necessari, superare la paura della firma, uscire quanto prima da un regime derogatorio, se non speciale, in materia di appalti...».

2. Il richiamo ai “fondamentali” del controllo indipendente esterno. I precetti della “Dichiarazione di Lima” (1977)

Nel 1977, ben quindici anni prima che fosse svelato, nel 1992, all’opinione pubblica l’intreccio di interessi che avrebbe cambiato il sistema di governo della Repubblica in Italia, era stata elaborata, in uno degli incontri che sono organizzati, ogni due anni, dall’INTOSAI, l’Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo, posta sotto l’egida dell’OCSE (che è l’Agenzia dell’ONU che si occupa dei temi dello sviluppo economico mondiale), la cosiddetta “Dichiarazione di Lima sui principi-guida del controllo delle finanze pubbliche”.

(6) Secondo libro di viaggi di Carlo Levi pubblicato nel 1956.

(7) V. Rosario SCALIA (a cura di), *La cultura del controllo indipendente nell’ordinamento italiano*, Ed. Cacucci, Bari, 2020, pagg. 270.

Lima, perché l'incontro si era tenuto quell'anno nella capitale, appunto, del Perù. "Dichiarazione" in quanto avrebbe dovuto costituire, per i Governi dei Paesi aderenti all'INTOSAI, una guida per innovare il sistema nazionale del controllo indipendente esterno, che fa capo a quelle istituzioni che, in ogni carta costituzionale, sono indicate come dover essere poste a tutela degli interessi dei cittadini-azionisti contro qualsiasi tentazione prevaricatrice in cui il Potere può cadere.

E tra le tentazioni del Potere c'è quella di usare il denaro pubblico per interessi che non sono gli interessi propri delle comunità: quello del perseguimento dello sviluppo economico e dello sviluppo sociale.

2.1. Alla messa a punto del testo della "Dichiarazione di Lima" aveva assicurato il suo contributo intellettuale, ma soprattutto di esperienza pratica, il professore William Niskanen, un docente di economia d'impresa, da poco andato in quiescenza; e che, per diversi anni, ha insegnato alla "John Fitzgerald Kennedy School", gestita dalla fondazione omologa della famiglia Kennedy: organizzazione *non profit* finanziata dal bilancio federale degli Stati Uniti d'America, come è stabilito nell'ordinamento costituzionale di quella Nazione dai tempi di Madison⁽⁸⁾.

Una Scuola di alta formazione politico-amministrativa, da utilizzare come *think tank*, come laboratorio di ricerca sul funzionamento "reale" delle istituzioni e come luogo di aggiornamento permanente della classe politica che si riconosce nel partito dei Democratici, ovvero nel partito che ha come simbolo un asinello. Analogo sistema di formazione ha l'altro partito, quello dei Repubblicani, che ha come simbolo un altro animale, un elefantino. E uno dei temi più discussi in quelle aule di studio è quello del bilanciamento dei poteri e del come far funzionare al meglio il controllo del Congresso sull'attività dell'Esecutivo, passando per una discussione sempre viva sulla reale influenza esercitata dalle *lobbies* nell'assunzione di decisioni a livello di legislazione federale e non solo. Ma è anche luogo di "cultura dell'amministrare", dove gli aspiranti candidati politici si formano per assumere incarichi di gestione, come rappresentanti eletti dal Popolo. Luogo dove si studiano i percorsi da seguire per utilizzare al meglio le risorse dei bilanci pubblici, da quelli delle contee al livello di ciascuno Stato, a quello dell'Unione.

2.2. Per quanto di nostro interesse, vi sono alcuni richiami da fare al testo della "Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche" (da ora solo Dichiarazione) del 1977.

(8) James MADISON (1751-1836) è stato il quarto Presidente degli Stati Uniti d'America.

Essa è considerata, infatti, dai magistrati della Corte dei conti italiana una sorta di documento fondamentale di intenti, simile alle Tavole date da Dio a Mosè, dove si sono fissati i dieci comandamenti. Tanto da chiederci, nel corso della vita lavorativa del magistrato contabile, che è triadica (si può svolgere la funzione di controllo, la funzione requirente, la funzione giudicante)⁽⁹⁾, se si è stati capaci di interpretarne, di volta in volta, lo spirito di cui essa è portatrice. Dato che i “fondamentali” di una funzione, come di una professione, non cambiano; se mai, vanno interpretati nel tempo nel senso in cui l’ordinamento ne modifica i modi del loro dispiegarsi. Ed è assai singolare che, affascinati per lungo tempo dal volerci esprimere in una visione puramente giuridica, si sia tralasciato di guardare le vicende, sulle quali si deve esercitare l’attività di controllo indipendente (esterno), anche sotto il profilo economico, cioè, in estrema sintesi, sottoponendole ad una attenta analisi dei costi, sia *ex ante* sia *ex post*. Cultura del controllo che diventa tale se si utilizzano gli strumenti propri di una professionalità che va, comunque, costruita: quelli che sono propri del “giurista delle organizzazioni pubbliche”; come vi sono, nel campo del diritto civile e del diritto commerciale, quelli utilizzati dal “giurista d’impresa”. Ma svolgere questa funzione richiede - come è giusto che sia - il ricorso a “consulenti”, a esperti della materia⁽¹⁰⁾; senza l’acquisizione del loro punto di vista il controllo - se vuole essere sostanziale, e come tale “accettato” nei risultati dal controllato - si riduce a ben poco. Da qui l’opportunità di ripercorrere velocemente, nella parte dell’intervento in cui si affronta il tema dei tempi trascorsi per far diventare legge i principi fondamentali della “Dichiarazione di Lima”⁽¹¹⁾, le tappe ondivaghe di una legislazione, soprattutto statale, che sembra essersi preoccupata di non creare problemi al “guidatore”.

(9) V. Francesco STADERINI, *Il controllo sulle Regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2003.

(10) In tal senso si esprime l’art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20; esso così dispone: «Art. 3. Norme in materia di controllo della Corte dei conti - OMISIS - 8. Nell’esercizio delle attribuzioni di cui al presente articolo, la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell’articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453. Può richiedere alle amministrazioni pubbliche non territoriali il riesame di atti ritenuti non conformi a legge. Le amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che, ove rilevi illegittimità, ne dà avviso all’organo generale di direzione. OMISIS».

(11) Gli obiettivi sono indicati nella Premessa, là dove si chiarisce che «[...] le finalità specifiche del controllo delle finanze pubbliche, cioè l’efficace ed appropriata utilizzazione dei fondi pubblici, la ricerca di una sana gestione finanziaria, la regolarità dell’azione amministrativa e la comunicazione delle informazioni alle autorità pubbliche e alla cittadinanza - mediante la pubblicazione di rapporti obiettivi, sono necessari per la stabilità e lo sviluppo degli Stati in conformità ai fini delle Nazioni Unite».

A conferma di tale affermazione vale, per tutte, la questione della ricerca “bipartisan”, che si è consolidata nel Parlamento nazionale, di preferire la irrazionalità delle decisioni in campo urbanistico allo sviluppo armonioso e razionale del territorio.

E una giustificazione la si è data, in un film di qualche anno addietro: quando si scoprì che, tra gli assessori di un Comune, quello addetto all’urbanistica era stato scelto perché... cieco.

Ma, in compenso, possedeva una grande abilità: sapeva contare.

2.3. È sempre utile richiamare alla memoria lo stato di esecuzione dei principi “fondamentali” che dovrebbero presidiare lo svolgimento di una funzione pubblica, di una funzione - quella del controllo indipendente esterno - che il Legislatore nazionale può declinare in maniera differenziata. Le scelte del Legislatore - costituendo esse un potere della Repubblica - non possono essere condizionate, ma possono essere sottoposte a valutazione critica, più o meno benevola, per verificarne, pur sempre, la rispondenza ai fondamentali (o per prendere atto, e ciò può succedere, dell’allontanamento da essi).

2.3.1. Innanzitutto, cerchiamo di capire perché, in un sistema a democrazia diretta e rappresentativa, si deve “fare controllo”. Ma, soprattutto, “che cosa è il controllo”, come deve essere inteso, e quali finalità tale attività deve perseguire da parte di una Istituzione superiore di controllo esterna.

La Sezione 1 della “Dichiarazione” (1977) più volte richiamata specifica che la funzione del controllo è «principio immanente all’amministrazione delle finanze pubbliche poiché la gestione dei fondi pubblici è fiduciaria.

Il controllo non è fine a se stesso, bensì rappresenta una componente indispensabile di un sistema di regole che deve evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di legalità, di efficienza, di efficacia ed economicità dell’amministrazione finanziaria, in modo da consentire tempestivamente: l’applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici; il riconoscimento della propria responsabilità da parte dell’organo responsabile; il risarcimento dei danni o l’adozione di provvedimenti che rendano in futuro impossibile, o perlomeno estremamente difficile, la ripetizione di tali violazioni»⁽¹²⁾.

(12) E questo è detto in quanto nella Premessa è dato di leggere che «[...] l’impiego razionale ed efficiente dei fondi pubblici costituisce una delle condizioni essenziali per assicurare la corretta gestione delle pubbliche finanze e l’efficacia delle decisioni delle competenti autorità» e che «[...] per conseguire questo obiettivo è indispensabile che ogni Stato abbia una Istituzione superiore di controllo delle finanze pubbliche, la cui indipendenza sia garantita dalla legge».

Ogni disciplina che si rispetti, quindi, ha un complesso di regole che costituiscono una guida, certamente, ma che presentano una forza imperativa che richiede la condivisione della loro sostanza; condivisione che richiede il possesso, negli uomini che devono tradurre i principi in normativa, di una grande onestà intellettuale. Ma se quest'ultima manca, si assicura al sistema di svilupparsi senza regole; *rectius*, si consente ad altri di dettare le proprie regole⁽¹³⁾.

E non è detto, in quest'ultimo caso, che le regole non debbano essere rispettate; e che debbano essere rispettate quando organizzazioni anti-Stato si sostituiscono al sistema di regole che dovrebbero governare quell'area dell'economia dove più alto diventa il rischio per l'imprenditore che voglia affermarsi sul mercato per essere (e per aver dimostrato di essere) il più capace. Anche i ritardi nell'accogliere regole semplici, sostanzialmente etiche, possono determinare l'allontanamento dal sistema. In definitiva, occorre scegliere - tra i tanti metodi di regolazione - quelli che possono tenere a freno la prevaricazione del privato, che tende a ragionare come ai tempi di Adam Smith⁽¹⁴⁾, e l'arroganza del potere pubblico, soprattutto di quello che ritiene di misurare la sua professionalità sulla base della tecnicità più o meno complessa posseduta, ritenendola, però, un baluardo impossibile da giudicare, da valutare, da mettere a confronto.

2.3.2. Tra i principi, va riconosciuto quello secondo cui nell'ordinamento nazionale debba essere rintracciata la regola per la quale il "controllo preventivo" e il "controllo successivo" svolto dalla Istituzione superiore di controllo, prevista nella nostra Costituzione, risultino, in un certo qual senso, armoniosamente bilanciati. Sotto diversi profili:

a) il controllo preventivo può essere circoscritto (cioè limitato) rispetto al carattere di generalità applicativa che deve avere, invece, il controllo successivo;

(13) V. Emidio VALENTINI, *Analisi e valutazione dei carichi funzionali di lavoro, analisi ed ottimizzazione delle procedure del sistema FEPA*, ed. CEVAR, Roma 1990; dello stesso autore, *Nuove tecniche gestionali e management innovativo per un'efficace e moderna pubblica amministrazione*, CEVAR (IT/ICCV/ LFT/0060982); *L'innovazione nella PA e progetto FEPA*, CEVAR, Roma 1988.

(14) Adam SMITH (1723-1790) è stato un filosofo ed economista scozzese, che, a seguito degli studi intrapresi nell'ambito della filosofia morale, gettò le basi dell'economia politica classica. Viene considerato unanimemente il primo degli economisti classici, sebbene non sia facile individuare con precisione la fine del mercantilismo e l'inizio dell'età classica, poiché per un certo periodo ci fu una sovrapposizione tra le due correnti di pensiero. Spesso definito il "padre della scienza economica", nessuno come lui, nonostante molti precursori dell'economia classica avessero prodotto singole parti dell'intero mosaico, fu in grado di fornire in un'unica opera il quadro generale delle forze che determinano la ricchezza delle nazioni e delle politiche economiche più appropriate per promuovere la crescita e lo sviluppo e di come milioni di decisioni economiche prese autonomamente possano effettivamente essere coordinate dal mercato. La sua opera più importante *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni* (del 1776), descrivendo le trasformazioni dell'economia inglese del tempo, divenne il testo di riferimento per tutti gli economisti classici (XVIII e XIX secolo).

b) il controllo preventivo può (e deve) limitarsi a verificare la legittimità del fatto dell'attività amministrativa o finanziaria; mentre il controllo successivo si può esercitare - rimanendo pienamente libero il campo di scelta del controllore - ricorrendo ai parametri (unitariamente/separatamente considerati) dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia;

c) il controllo preventivo (*ex ante*) di legittimità ha «il vantaggio di poter impedire il danno prima che questo si verifichi», ma ha «lo svantaggio di creare un sovraccarico di lavoro e una certa quale incertezza in merito alle responsabilità previste dal diritto pubblico»; mentre il controllo successivo (*ex post*), sempre che sia esercitato da un'Istituzione superiore di controllo, evidenzia la responsabilità di coloro che, nel contesto dell'organizzazione, «sono tenuti ad assumere le decisioni del caso», così come esso «può condurre al risarcimento dei danni⁽¹⁵⁾ e può prevenire il ripetersi delle infrazioni».

Un forte, sostanziale messaggio, comunque, è contenuto nella prescrizione contenuta nella Sezione 2 della “Dichiarazione”: «Il controllo a posteriori è compito indispensabile di ciascuna Istituzione superiore di controllo indipendentemente dall'esercizio del controllo preventivo».

2.3.3. Che sia questo il campo che può - anzi, deve - essere arato da una Istituzione superiore di controllo non ci potrebbero essere esitazioni o dubbi: l'oggetto fondamentale della sua attività è l'analizzare lo stato di esecuzione di una qualsiasi programma (o progetto) che si fondi sull'utilizzo di risorse pubbliche⁽¹⁶⁾. A voler dare dimostrazione di un sostanziale cambio di visione, rispetto ai tempi di Cavour, la novità legislativa è da leggere tutta nell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20; una legge che ha una normativa “gemella” (e, per certi aspetti, di natura complementare o integrativa) in quella contenuta nella legge 14 gennaio 1994, n. 19.

(15) In un senso che non ammette equivoci, l'attività di controllo è tenuta ad alimentare, in via prioritaria, l'azione del Pubblico Ministero contabile; concetto questo ribadito dall'art. 8 del “Codice di giustizia contabile”, cioè del D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(16) V. art. 3, comma 4, legge 20/1994, che così dispone: «3. Norme in materia di controllo della Corte dei conti - OMISSIS - 4. La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico».

Ambedue le leggi reinterpretano, agli inizi degli anni Novanta del XX secolo, le due funzioni della Corte dei conti: quella del controllo (art. 100, comma 2, Cost.) e quella della giurisdizione che è tenuta ad accertare la responsabilità amministrativo-contabile (art. 103, Cost.). Una visione che guidò i nostri Padri costituenti, memori del pensiero di Camillo Benso, conte di Cavour. Uno statista con una lungimirante visione di economista d'azienda, nel momento in cui assegna alla "prima magistratura dell'Italia unita" un potere: quello di determinare con equità la risarcibilità del danno che un operatore pubblico abbia causato all'Erario. È in quel momento storico che viene intestata alla magistratura della Corte dei conti la potestà di ridurre il danno che la pubblica accusa, il Pubblico Ministero presso di essa, abbia ritenuto di addebitare al soggetto colpevole di avere violato i suoi doveri d'ufficio. E, tra questi doveri, spicca quello di dover rispettare la legge, le sue prescrizioni così come i vincoli imposti all'operato di chi decide. Ed è ormai considerato rientrante nell'area della colpa grave (anche in ragione della valutazione che di essa ne facevano i giuristi romani: *culpa lata aequiparatur dolo*) qualsiasi comportamento che si traduca in un comportamento irrispettoso della legge.

2.3.4. È allora questa "chiave di lettura" che occorre utilizzare per individuare, nel nuovo "Codice degli appalti", chi è responsabile di che cosa...

Un "Codice" che va letto in maniera sistematica, e tenuto conto degli adempimenti che sono richiesti a ciascuno degli attori ivi descritti. Soggetti che - nella logica assolutamente pervasiva di cui è portatrice la Sezione 3 della "Dichiarazione" - ben possono essere catalogati come "organi di controllo interno".

Anche perché l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), non può - come non poteva la precedente Autorità dalle cui spoglie è nata⁽¹⁷⁾ - essere considerata che un'istituzione pubblica alla quale il Governo ha assegnato una serie di compiti rientranti nella sua area di competenza⁽¹⁸⁾:

- > in primo luogo, quello di integrare la normativa posta in essere, in materia di salvaguardia della libera concorrenza, dall'Unione europea;
- > in secondo luogo, di verificare le caratteristiche strutturali delle imprese, cioè la loro idoneità a contendersi il mercato;
- > in terzo luogo, di svolgere consulenza riguardo ad alcuni aspetti del sistema procedurale ideato, sistema che, oggi, assegna alla Pubblica

(17) L'"Autorità di vigilanza sui lavori pubblici" è stata istituita con la legge 11 febbraio 1994, n. 109 (art. 4), a ridosso dell'indagine denominata "Mani pulite", attivata nel 1992.

(18) Prima del 1994, per lo Stato la interpretazione tecnica di un contratto di appalto di lavori era riservata al Consiglio superiore dei lavori pubblici; l'interpretazione giuridica di esso al Consiglio di Stato in sede consultiva.

Amministrazione un potere discrezionale più ampio rispetto al passato (il criterio di scelta del contraente più diffuso è stato finora quello del prezzo più basso e, come tale, il meno coinvolgente la responsabilità del decisore...).

L'esercizio del potere interdittivo, d'altra parte, che viene intestato all'ANAC si dimostra privo di forza nella misura in cui alcun grado di vincolo può essere imposto a istituzioni la cui autonomia è garantita da norme costituzionali; interpretazione della disciplina, peraltro, che rientra tutta nell'area di competenza della magistratura amministrativa.

Dal punto di vista della Corte dei conti, l'ANAC non potrà occuparsi di valutare un'opera pubblica sotto il profilo dell'economicità della gestione, sotto quello dei tempi di realizzazione, sotto quello della qualità. Sono questi tutti aspetti di un'area di controllo che solo la Corte dei conti è in grado di presidiare; sia a mezzo del controllo, sia a mezzo della giurisdizione che è chiamata a decidere sulla esistenza (o meno) della responsabilità amministrativa.

3. Chi controlla la funzionalità del sistema dei controlli interni?

Quindi, prima ancora che a denunciare l'operato del controllore interno al sistema intervenga la Procura regionale, la funzione di controllo di natura preventiva (intesa, piuttosto, come concomitante) dovrebbe essere tenuta a svolgerla la Sezione regionale di controllo, che è l'articolazione territoriale periferica, per eccellenza, della Corte dei conti.

Non c'è alcun dubbio sulla sussistenza di una specifica area di responsabilità che è in capo al direttore dei lavori (esercizio di discrezionalità tecnica) di una qualsiasi opera pubblica.

Il complesso dei compiti che attengono al controllo in ordine ai tempi di lavorazione così come riguardo alle modalità di lavoro svolto/da svolgere, con evidenti riflessi sui costi dell'opera pubblica, non possono rimanere senza alcun controllo esterno⁽¹⁹⁾.

In definitiva, il direttore dei lavori, per la tipologia dei compiti cui deve adempiere, è tenuto a impiantare un tipico "controllo (interno) di gestione"⁽²⁰⁾, senza la cui attivazione la liquidazione dei SAL (stato di avanzamento lavori) risulta priva di fondamento giuridico.

(19) La sez. Terza, comma 3, della "Dichiarazione", appunta la sua attenzione sul fatto che «L'istituzione superiore di controllo, in quanto controllore esterno, ha il compito di verificare l'efficacia del controllo interno».

(20) E trattasi di un controllo che «[...] non è limitato ad operazioni specifiche, bensì è esteso a tutto l'insieme delle attività della pubblica amministrazione, inclusi i sistemi organizzativi e amministrativi» (Sez. Quarta, comma 2, "Dichiarazione" cit.).

3.1. Su questo segmento della procedura si sono registrate elaborazioni riflessive che si dimostrano poco soddisfacenti per chi intende porre in essere un sistema di conoscenza dei costi, soprattutto di quei costi che si riferiscono all'utilizzo delle risorse umane. Né tanto meno esse si dimostrano capaci di soddisfare, di per sé, le richieste di informazioni esprimibili dagli stessi livelli di governo (uffici tecnici responsabili della elaborazione/esecuzione/compimento dell'opera). Anzi, a seguito dell'affermarsi del metodo del "lotto autosufficiente" si è pervenuti ad accomodamenti e a compromessi, a seguire la giurisprudenza consolidatasi sul tema, che hanno finito per rendere qualsiasi opera "geneticamente destinata a rimanere incompiuta (situazione che - ce lo si augura - con il PNRR è da escludere). Non è, quindi, la qualità iniziale del progetto di un'opera pubblica a garantirne la piena realizzazione (chi lo afferma è persona in mala fede); ma l'effettiva disponibilità iniziale delle risorse finanziarie destinate a quel determinato scopo. Risorse pubbliche - queste ultime - che sono venute, purtroppo, meno nella misura in cui la crisi economica ha determinato l'insorgenza - dal 2007 in poi - in capo ai diversi decisori di governo di un orientamento a impegnare e, quindi, a liquidare risorse destinate a spese fisse piuttosto che destinate a investimenti di opere pubbliche, individuate peraltro senza il coinvolgimento della volontà delle comunità locali. Effetto questo naturalmente determinato dalla progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, e dalla Regione agli Enti Locali; trasferimenti, quindi, "trattenuti" al livello di governo più alto per assicurare copertura a spese da riconnettersi a due impegni fondamentali da soddisfare:

1. procedere alla riduzione del debito pubblico (acquisto ed estinzione di buoni ordinari del Tesoro);
2. sostenere politiche sociali capaci di generare consenso elettorale a livello di contesto nazionale.

3.2. Nel frattempo, si è proceduto, da parte di tutti i livelli di governo, ad effettuare uno *screening* dell'elenco di opere pubbliche cresciuto nel tempo, di legislatura in legislatura (Stato, Regioni), di mandato in mandato (Province, Comuni).

E questa ondata di razionalizzazione dei processi decisionali pubblici, che si sarebbe dovuta fondare *ab imis* su una semplice domanda (di quali opere pubbliche ha bisogno effettivamente la mia comunità?), prende l'avvio dall'applicazione di una norma introdotta⁽²¹⁾ nel 2008, che ha apportato deroghe sostanziali

(21) Il testo dell'art. 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, specifica «Art. 128. Programmazione dei lavori pubblici, (art. 14, legge 109/1994):

1. L'attività di realizzazione dei lavori di cui al presente codice di singolo importo superiore

a centomila euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso.

2. Il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica. Lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.

3. Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità. Nell'ambito di tale ordine sono da ritenere comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

4. Nel programma triennale sono altresì indicati i beni immobili pubblici che, al fine di quanto previsto dall'articolo 53, comma 6, possono essere oggetto di diretta alienazione anche del solo diritto di superficie, previo esperimento di una gara; tali beni sono classificati e valutati anche rispetto ad eventuali caratteri di rilevanza storico-artistica, architettonica, paesaggistica e ambientale e ne viene acquisita la documentazione catastale e ipotecaria.

5. Le amministrazioni aggiudicatrici nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale devono rispettare le priorità ivi indicate. Sono fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale.

6. L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a un milione di euro, alla previa approvazione della progettazione preliminare, redatta ai sensi dell'articolo 93, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi.

7. Un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purché con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In ogni caso l'amministrazione aggiudicatrice nomina, nell'ambito del personale ad essa addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto.

8. I progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati. Ove gli enti locali siano sprovvisti di tali strumenti urbanistici, decorso inutilmente un anno dal termine ultimo previsto dalla normativa vigente per la loro adozione, e fino all'adozione medesima, gli enti stessi sono esclusi da qualsiasi contributo o agevolazione dello Stato in materia di lavori pubblici. Resta ferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 9, 10, 11 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica, 8 giugno 2001, n. 327 e di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

9. L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri

al testo-base dell'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici); deroghe attenuate nel 2012 (art. 52, comma 1, lett. c), del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27). Norma che si presenta quale naturale corollario di un principio che si viene affermando a seguito della sottoscrizione del cosiddetto *Fiscal compact*, di quell'impegno assunto dall'Italia nel marzo 2012⁽²²⁾: che non si può creare nuovo debito se prima non si estingue quello formatosi fino a quella data.

Una Nazione, come l'Italia, che ha un debito pubblico che, da almeno cinque anni, permane a un livello di 130 punti percentuali rispetto al PIL, mentre il limite massimo accettato con il Trattato di Maastricht nel 1992 è di sessanta punti (superiori al PIL), non può permettersi di riversare sulle giovani generazioni - anzi, su quelle future - il peso degli interessi per prestiti, accesi con il sistema bancario, destinati alla costruzione di opere pubbliche inutili, poiché sovradimensionate, non necessarie e non gestibili (neppure se affidate a privati). D'altra parte, nessuna di queste potrà essere portata a compimento se non cessa la rincorsa ad altro indebitamento per nuove opere pubbliche, che costituiscono il parto di menti "illuminate", sopravvenute al posto di comando in ragione del ricambio voluto dall'elettorato. Un elettorato che rimane affascinato dalle parole suadenti ma che non è stato mai allenato da alcuno a conoscere, a leggere i dati numerici esposti sul bilancio di una Città Metropolitana, di un Comune, di una Regione.

enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni. Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie. Agli enti locali si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

10. I lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

11. Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e trasporti di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20 e per estremi sul sito informatico presso l'Osservatorio.

12. I programmi triennali e gli aggiornamenti annuali, fatta eccezione per quelli predisposti dagli enti e da amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, sono altresì trasmessi al CIPE, per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatori vigenti».

(22) Recepito nella legge costituzionale n. 1 del 2012. Sul punto, v. Francesco R. DE MARTINO, *Revisione dei Trattati europei, fiscal compact e Costituzione italiana*, in *Rivista online dell'AIC*, n. 1/2015, pubblicata il 6 febbraio 2015.

3.3. L'adeguatezza di un bilancio pubblico ai bisogni della comunità deve essere resa conoscibile attraverso specifiche lezioni di economia; lasciando alla magistratura contabile di accertarne la veridicità.

Lo richiede l'ordinamento didattico, che è rinvenibile nelle scuole di ogni ordine e grado, dato che così ha previsto il Legislatore nazionale, nel 2008, con la legge 169 del 30 ottobre, art. 1, comma 1, poi confermato con l'art. 1, comma 7, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

In sostanza, senza conoscere i principi che presidiano la tenuta finanziaria e contabile di un ente pubblico, che può ben costituire occasione di lavoro per professionalità tecniche, come quelle dell'ingegnere o del geometra, non si può avere la giusta dimensione dei fenomeni economici. Non si può capire chi è in grado di effettuare interventi di settore.

Non c'è da scoprire l'acqua calda, né c'è spazio per essere positivamente abbagliati da norme che sembrano dettare criteri di scelta del vincitore di un concorso di opera pubblica diversi rispetto al passato (facendo credere, così, all'opinione pubblica che si tratta di novità che hanno capacità taumaturgiche)⁽²³⁾.

Probabilmente, il criterio del massimo ribasso sul prezzo-base d'asta non riusciva, negli ultimi tempi, a garantire la qualità dell'opera finale. Ma esso avrebbe avuto, se fosse stato correttamente applicato, un effetto benefico sul sistema delle aziende (consentendo a quelle meglio organizzate e più tecnologicamente avanzate di assumere posizioni di eccellenza), soprattutto in quei casi in cui la disponibilità di risorse finanziarie pubbliche era (ed è stata) piena fin dall'inizio.

3.4. Il riferimento è a tutti i casi in cui ha operato il "sistema della protezione civile", che ha esteso le regole *contra legem* del suo agire amministrativo ad aree di gestione diverse da quella sua propria. Comportamento anomalo contestato dalla Corte dei conti con esplicita determinazione⁽²⁴⁾.

Ma in quest'area (ristretta/ampliata fino all'inverosimile) non sono mancate né la scoperta di casi eclatanti di corruzione né la lievitazione dei costi iniziali dell'opera né tanto meno diversi casi in cui c'è stata una ritardata consegna dell'opera ma senza alcuna comminazione di sanzioni.

(23) Il titolo con cui si annuncia, da parte di certa stampa, l'approvazione del nuovo "Codice dei contratti pubblici", in esecuzione delle direttive comunitarie del 2014, è questo: «Appalti trasparenti con stop a varianti e freni alle lobby» (v. *La Repubblica - Economia, Finanza & Mercati*, del 21 febbraio 2016). Con il pericolo di semplificare la realtà.

(24) V. le deliberazioni della Sezione centrale dello Stato, a firma di Antonio De Salvo, n. 16/2010/P del 22 giugno e del 20 luglio 2010, n. 9/2010/P del 6 maggio 2010 e n. 5/2010/P del 4 marzo 2010.

Per anni il nostro Paese è stato attraversato da stati di inerzia dei pubblici poteri che, invece di destinare risorse finanziarie a contrastare il succedersi di dissesti idrogeologici, hanno preferito indebitarsi per mettere a disposizione, in ogni Comune, campi di calcio, peraltro anche sovradimensionati rispetto alle esigenze del pubblico locale. Se il modo di vincere, poi, una gara d'appalto è quello di vincerla senza perdere, l'unico modo è quello di conoscere il risultato in anticipo, cioè di creare un sistema collusivo in cui si auto-decidono, da parte delle imprese, anche le occasioni di vittoria/sconfitta ad ogni bando pubblicato.

Se a (ri)conoscere il gioco (sporco) fatto dai *players* è anche l'arbitro (le burocrazie), questi viene posto nelle condizioni di sapere quale sopraprofitto è stato (o sarà) intascato dal vincitore. Non abbiamo fatto che applicare, con il richiamo a vicende amministrative che si ripetono nel tempo, alle gare di appalto di opere pubbliche la "teoria dei giochi" di John Forbes Nash, noto matematico e premio Nobel nel 1994.

3.5. Ma chi è chiamato, in un sistema di democrazia popolare, a tutelare l'Erario, cioè le tasche dei cittadini, in tali contesti?

Se il sistema etico nazionale dovesse risultare ispirato dalla ricerca delle imprese al conseguimento del giusto profitto (intorno al dieci-dodici per cento dell'investimento in organizzazione), la ragionevolezza così come l'equità sono criteri da coltivare; ma esse possono essere coltivate solo se l'arbitro (e i meccanismi ai quali il suo mestiere lo induce a far ricorso) rimane tale, cioè fermo nella sua posizione di lavoratore fedele al proprio datore di lavoro.

Di ciò la comunità nazionale ha ormai piena coscienza, rimanendo compenetrata da una convinzione:

- > che il ladrocinio sia un fenomeno, nel settore, generalizzato;
- > e che è diventato operativo anche per l'ingresso, nel sistema, di soggetti la cui opacità non viene denunciata a tempo debito.

4. La capacità di indagine della Corte dei conti: fondamento normativo, misure utilizzabili

Se si è accertato, da parte della Magistratura penale, che l'opacità sussiste in qualsiasi area dell'amministrazione, essa va contrastata. Se l'opacità è rilevabile nel sistema della raccolta dei dati/delle informazioni⁽²⁵⁾, essa va rapidamente eliminata.

(25) All'Autorità nazionale di vigilanza sugli appalti di opere pubbliche era stato affidato lo specifico compito di curare la raccolta sistematica dei dati/delle informazioni acquisibili dalla stipula e dall'esecuzione dei contratti pubblici. Obbligo adempiuto in maniera sporadica ma comunque del tutto inetta, fin dal tempo della sua istituzione.

Certo è che se alcuni degli strumenti di indagine assegnati al Magistrato addetto al controllo fossero stati attivati, in epoca non sospetta (nel 1994, in particolare), le opacità di natura amministrativa (norme di natura finanziario-contabile) avrebbero potuto essere ridotte, circoscritte, neutralizzate.

Invece, qualcosa è successo nel nostro sistema istituzionale: non possiamo, né dobbiamo dimenticarlo.

4.1. E ciò conferma, quindi, l'assunto secondo cui raccontare la storia delle Istituzioni non è una disciplina inutile, né tanto meno essa è (e rimane) fine a sé stessa, in quanto è capace di riannodare esistenze apparentemente lontane, di riscrivere la storia fornendo di essa un'interpretazione più vera e più profonda⁽²⁶⁾.

Nello stesso periodo storico in cui si veniva delineando - come si è già accennato - un nuovo sistema di strumenti di indagine⁽²⁷⁾ in capo ai Magistrati addetti al controllo della Corte dei conti, il Parlamento nazionale nel 1994, si induceva alla creazione di una "Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori".

La sua istituzione, che non ha organismi analoghi né omologhi in altri ordinamenti europei, è stata evidentemente sopravvalutata dai proponenti il provvedimento legislativo richiamato; finendo per far credere all'intelligenza di molti italiani che sarebbe stata sufficiente l'azione di consulenza da essa svolta per assicurare trasparenza e correttezza nei rapporti pubblico-privato. L'interpretazione consolidatasi riguardo all'influenza benefica (di natura regolatoria) che si riteneva far derivare dal ruolo dell'Autorità in questione non è venuta meno nel tempo successivo: ne è prova la volontà politica di voler far continuare a svolgere i compiti di autorità regolatoria nel campo dell'acquisizione, da parte della Pubblica Amministrazione, sia di beni che di servizi (nel 2006).

L'Autorità è diventata un interlocutore privilegiato del sistema imprenditoriale, ma, per le sue caratteristiche di "struttura accentrata", è risultata incapace di svolgere una efficace azione di contrasto alle anomalie che la stessa classe imprenditoriale riteneva di poter generare senza che il sistema potesse (dovesse) essere in grado di reagire contro i fenomeni di illegalità che generano corruzione⁽²⁸⁾.

(26) V. Marco VILLANI, *La misurazione del rendimento nelle pubbliche istituzioni. La definizione dei bisogni del personale e il costo delle funzioni amministrative*, in *Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazione*, (a cura di Rosario SCALIA), ed. Bonanno, Acireale, 2020, pagg. 236-245.

(27) La potestà di ricorrere alla Guardia di Finanza è contenuta in un richiamo di legge che risulta assai poco comprensibile al grande pubblico, (si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453).

(28) Infatti, la volontà del Parlamento sul tema si è espressa a eccessiva distanza dal documento di fonte internazionale che ne ha dettato la disciplina la prima volta.

Ma il 1994 è stato, per la Corte dei conti, un anno decisivo per iniziare - ove l'avesse deciso - una sostanziale attività di contrasto alla non sana gestione finanziaria, alla non sana gestione amministrativa.

Per diversi ordini di ragioni:

> *Prima ragione*: il Legislatore nazionale, da quella data, ha lasciato alla stessa Istituzione superiore di controllo una scelta molto ampia: a) quella di definire essa stessa l'oggetto delle sue indagini; b) quella di definire il tempo di svolgimento dell'indagine avviata (da uno a tre anni); c) quella di specificare sotto quale parametro di controllo l'indagine si sarebbe dovuta preferibilmente esplicare (ricorso a parametri di economicità; di efficienza; di efficacia, fermo restando quello della legittimità), anche perché la Dichiarazione di Lima era stata chiara nell'esprimere questo fondamentale assioma, cioè che - ai sensi del disposto contenuto nella Sez. 4 (Controllo di legittimità, di regolarità e di gestione) - «[...] Gli obiettivi del controllo della Istituzione superiore di controllo - la legittimità, la regolarità, l'economicità, l'efficienza e l'efficacia della gestione finanziaria - sono in linea di principio di eguale importanza. L'Istituzione superiore di controllo può, però, nella fattispecie concreta, attribuire preminenza ad uno di questi»;

> *Seconda ragione*: il Legislatore ha inteso ridare tono al controllo di legittimità, ampliandone la portata (che si ripeteva da alcuni studiosi essere stata limitata al cosiddetto *numerus clausus* dell'art. 3, comma 1), a condizione che tale azione risultasse deliberata dalle Sezioni Riunite (art. 3, comma 3, legge 20/1994)⁽²⁹⁾ e che si fosse avuto contezza del fatto che gli esiti del controllo *ex post* esercitato avevano rilevato una diffusa situazione di casi di violazione della legge;

> *Terza ragione*: nel campo dei lavori pubblici, per avere il Legislatore nazionale limitato il controllo preventivo di legittimità a contratti di importo superiore al valore in euro stabilito dalla normativa comunitaria e per l'applicazione della normativa stessa (art. 3, comma 1, lett. g), legge 20/1994), ma non agli altri (quelli di importo minore), che sarebbero dovuti rientrare nel campo di azione del "controllo di gestione", cioè nell'orbita del controllo *ex post*, e, come tale, diventare il vero contenuto dei programmi annuali/pluriennali approvabili dai Collegi di ciascuna Sezione regionale di controllo.

(29) L'art. 3, comma 3, della legge 20/94 dispone: «3. Norme in materia di controllo della Corte dei conti - OMISSIS - 3. Le sezioni riunite della Corte dei conti possono, con deliberazione motivata, stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato. La Corte può chiedere il riesame degli atti entro quindici giorni dalla loro ricezione, ferma rimanendone l'esecutività. Le amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che ove rilevi illegittimità, ne dà avviso al Ministro».

4.2. A giustificazione di tale auspicabile orientamento (che mai si è affermato) è utile richiamare le linee-guida contenute nella Sezione 21 della “Dichiarazione di Lima”:

a) il controllo, che è tenuta a svolgere qualsiasi Istituzione superiore di controllo su “contratti e lavori pubblici”, risulta “giustificato” (sic!) dalle “considerevoli spese destinate dalle autorità pubbliche” a tale settore (area, quindi, da presidiare più di ogni altra);

b) il controllo in questione deve essere “particolarmente approfondito” (modalità di svolgimento dell’indagine).

Ed è in considerazione degli esiti di siffatta particolare specie di controllo che si richiede all’Istituzione superiore di controllo di “promuovere la definizione di norme adeguate per regolamentare l’amministrazione dei lavori pubblici” (Sez. 21, comma 3).

Da tale linea-guida discende un corollario fondamentale: un esplicito potere propositivo in capo alla Corte dei conti nei riguardi del Legislatore, dovendo suggerire quest’ultimo modifiche e integrazioni che si dovessero rendere via via necessarie per il miglioramento della normativa di settore. Ma non è solo questa l’area di intervento assegnata all’Istituzione superiore di controllo, se è vero che, al comma 2 della richiamata Sezione 21, si fissa una regola fondamentale di comportamento: quella secondo cui la “gara pubblica” è da preferirsi a qualsiasi altra modalità di scelta del contraente. Gara pubblica che va svolta “per ottenere l’offerta più conveniente per prezzo e qualità”.

Ancora una volta questa sintetica quanto efficace esposizione del perseguimento dell’interesse pubblico (quello di conseguire un corretto bilanciamento tra qualità e costi) induce a rilevare un atteggiamento di disfavore verso modalità di scelte che non sia quella canonica, e che garantisce (in assenza di condizionamenti interni o esterni) un alto livello di concorrenza tra i partecipanti alla gara. Tanto da far dire che “qualora la scelta non è basata su una gara pubblica, l’Istituzione superiore di controllo deve accertarne le ragioni”.

4.3. Ormai, tra i nuovi e più diversi significati che siamo stati chiamati ad acquisire dal termine “controllo”, quello che si sostanzia nell’accertamento delle ragioni, che hanno indotto qualcuno ad assumere una certa decisione, si dimostra il più chiaramente intelligibile.

Nel caso di specie, un accertamento, effettuato da un’Istituzione superiore di controllo, circa l’insussistenza delle ragioni che abbiano indotto il decisore competente a effettuare scelte *contra legem*, significa che in capo a costui si è venuta a determinare un’area di responsabilità.

Un'area di responsabilità che si può anche ampliare nei casi in cui l'Istituzione superiore di controllo verifichi, nel corso dell'indagine di sua competenza, che:

1. non sia stata assicurata la giusta regolarità nei pagamenti;
2. non vi sia stata una gestione efficiente dei materiali utilizzabili;
3. la qualità dei lavori di costruzione si sia rivelata al di sotto dello *standard* tecnico concordato (v. Sez. 21, comma 4, "Dichiarazione" cit.).

Non è chi non veda come questa semplicità di guardare al mondo dei lavori pubblici, riscontrabile nell'ordinamento internazionale, è andata assumendo nel testo normativo richiamato una sostanziale natura discorsiva.

Soprattutto nella fase della storia più recente delle istituzioni pubbliche, e dell'operato di alcuni dirigenti di esse.

E, soprattutto, in concomitanza con la realizzazione dei "grandi eventi", delle "opere della protezione civile", delle opere cosiddette "segretate".

Ciò che preoccupa è che i ritardi nella definizione dell'opera pubblica - così come gli sprechi di denaro pubblico in genere ad essa connessi (costruzioni originariamente destinate a perseguire un obiettivo e, poi, abbandonate; ricorso a contributi a fondo perduto per la costruzione di capannoni industriali mai utilizzati) - hanno determinato, nell'opinione pubblica, una forma di assuefazione al "malgoverno".

4.4. È nell'articolo 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che il Legislatore ha inteso determinare gli strumenti cui può fare ricorso un magistrato della Corte dei conti allorché sia stato incaricato di svolgere indagini di controllo che attengano alla gestione e, di conseguenza, che siano in grado di analizzare se e in che modo si siano realizzati i programmi previsti dalla legislazione sia statale che regionale.

È in questo lasso di tempo, tra il 1993 (dal 1° gennaio di tale anno) e il 1995 (allorché viene resa da parte della Corte Costituzionale la sentenza n. 29), che al "magistrato del buon andamento" si offre una opportunità: quella di utilizzare strumenti che erano stati, fino a quel momento, appannaggio dei magistrati addetti all'Ufficio del Pubblico Ministero, cioè alla Procura presso la stessa Corte. Della loro potenzialità investigativa è opportuno rendersi conto: sono, infatti, strumenti graduati di conoscenza della realtà sia amministrativa che finanziaria; e, come tali, capaci di assicurare al destinatario dei referti, all'Organo rappresentativo della volontà popolare (al Parlamento come ai Consigli regionali), una visione anche interdisciplinare delle politiche pubbliche valutate. E che, per tale via, rendono la Corte dei conti l'unico organismo di democrazia capace di svolgere attività ausiliare nei riguardi dei diversi livelli di governo.

Strumenti che devono essere utilizzati in ragione della “complessità” che caratterizza l’indagine da svolgere:

- a) accertamenti diretti;
- b) accertamenti delegati;
- c) ispezione diretta/affidata a terzi;
- d) ricorso a consulenze tecniche.

In questo contesto, assumerà rilievo, qualche anno più tardi, il richiamo che il Legislatore fa alla legge 7 dicembre 2012, n. 213, (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012)⁽³⁰⁾; con essa si consente in capo alla magistratura del “controllo sulla gestione” la potestà di utilizzare il Corpo della Guardia di Finanza. Ora tutto ciò porta dritto a una conclusione: i giudizi in ordine ai risultati dell’indagine intrapresa e conclusa dal Magistrato addetto al controllo sulla gestione non possono essere fondati su considerazioni soggettive, ma solo ed esclusivamente su analisi approfondite.

D’altra parte, i dati/le informazioni richiesti all’istituzione controllata nel corso dell’indagine programmata, vanno riportati nell’area delle discipline di supporto alla valutazione delle diverse politiche pubbliche (dalle scienze statistiche all’economia delle organizzazioni, alla scienza dell’amministrazione, alla specifica economia di ciascun settore che presenta i suoi lati “economici”).

5. Il controllo sul sistema delle opere pubbliche

Il controllo sulle opere pubbliche, riguardato sotto il profilo di maggiore interesse per la Corte dei conti (cioè quello dei tempi/dei costi), non può che richiedere il ricorso al “metodo della comparazione”. Infatti, si tratta di un controllo che va svolto “comparativamente” (al fine di determinare, attraverso l’accumulo di esperienze, uno *standard* che si dimostri utile per valutare il rispetto di regole tecnico-economiche che vanno condivise), mettendo in evidenza i tre paradigmi di interesse:

- a) tempi;
- b) modi;
- c) costi dell’azione amministrativa (azione che si concreta nella costruzione di un’opera pubblica - sia essa un edificio scolastico sia essa una strada - e che è il frutto di una decisione burocratico-politica per antonomasia).

(30) Sul ricorso alla Guardia di Finanza, v. *Come funziona la Sezione regionale di controllo. Il supporto della Guardia di Finanza* (a cura di Rosario SCALIA), in *Politiche pubbliche, gestione, controllo*, vol. 4.2.13, Istituto “Max Weber”, Roma, 2013, pag. 162. Che si trattò di una conferma di una facoltà già regolamentata è il rinvio operato dall’art. 3, comma 8, della legge 20/1994, alle disposizioni contenute nell’art. 2, comma 4, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453.

Ma perché si riesca a costruire un *benchmarking* credibile, il controllo va svolto tenendo conto della tipologia specifica dell'opera, confrontando *opere calde* con *opere calde* e, naturalmente, *opere fredde* con *opere fredde*.

In questo caso, si avrà modo di constatare come sia assolutamente minimo l'interesse del "privato" a fornire il suo contributo finanziario per la costruzione di *opere fredde* (carceri, scuole, musei), mentre alto si dimostra l'interesse per la costruzione di alcune *opere calde* (ospedali, strade, aeroporti).

A riprova, se ve ne fosse bisogno, della esistenza di una "legge economica" che governa anche il settore delle opere pubbliche: la presenza del privato si dimostra tangibile solo in quei casi in cui l'investimento presenta un forte tasso di rientro da esso, e in tempi che devono essere ragionevolmente brevi.

Ed è in questi casi *opere calde* che si creano le condizioni per analizzare le proposte di *project financing*, alle quali è aduso ricorrere il "privato"; il punto è che le competenze professionali della dirigenza politico-amministrativa delle istituzioni pubbliche non si dimostrino all'altezza del compito da svolgere, quello di essere tutori dell'Erario. C'è chi si preoccupa di dire che «le regole non bastano», e che «dobbiamo fare un salto culturale»⁽³¹⁾.

Quale sia il salto culturale da fare non è dato sapere. Né è ben comprensibile chi lo deve fare. Invece, molti vantaggi potrebbero essere conseguiti, soprattutto a livello territoriale, se l'attività delle Sezioni regionali di controllo si rivolgesse alla acquisizione, in ogni Regione, di dati/informazioni che fossero rivolti a valutare la qualità dei programmi triennali di opere pubbliche approvati da ciascun Ente territoriale. Non certo per stigmatizzare l'operato degli amministratori così come esso si è venuto conformando nel tempo (con il ricorso a scelte che, il più delle volte, si sono aggiunte/cumulate indistintamente a quelle fatte, anno dopo anno, da precedenti amministrazioni e che non hanno, poi, potuto mai vedere la luce...), ma per ricavare utili cognizioni circa la concreta fattibilità di ciascuna opera. Alcune esperienze ancorate a sano pragmatismo, sono state realizzate, in un arco di tempo tra il 2016 e il 2019, in una area territoriale del Sud, in Basilicata, in occasione di quell'evento, promosso dall'Unione europea, che ha individuato la Città di Matera come la "Capitale europea 2019 per la cultura".

Se è vero che da ogni opera pubblica (ma che sia, pur sempre, dichiarata utile per la collettività) finanziata con risorse pubbliche potrebbe derivarne un beneficio per la società civile in quanto una parte consistente di esse è destinata a trasformarsi in entrate individuali, risultando rivolta a remunerare il fattore

(31) V. l'intervista al Presidente dell'ANCE, Carlo DE ROBERTIS, su *La Repubblica* del 22 febbraio 2016.

lavoro, si dovrebbe poter avere, anno dopo anno, un quadro completo di tutte quelle cantierabili e, come tali, capaci sia di generare ricchezza (profitto per il sistema delle imprese, reddito per i lavoratori) sia di ridare tono, sollievo all'economia locale (intervento di natura keynesiana). A differenza di quanto succede in altri Paesi europei, e in particolare nella Repubblica Federale di Germania, dove si effettua un monitoraggio attento degli investimenti privati (attraverso comunicazioni periodiche cui sono tenute le imprese nei riguardi dell'omologa ISTAT), e dove è possibile conoscere gli effetti sulla economia di quelli pubblici, che costituiscono la base informativa per sviluppare analisi di natura econometrica anche circoscritte ad alcuni territori o alcune aree del Paese, nulla di tutto questo risulta rintracciabile nel sistema amministrativo nazionale che si occupa del governo dell'economia. Né, tantomeno, vi sono centri pubblici di analisi e di ricerca che forniscono in tempo reale dati sugli andamenti occupazionali dei diversi settori economici. Infatti, gli osservatori regionali del lavoro, previsti da una legge del 1987, la n. 56, si dimostrano incapaci di fornire la benché minima informazione sull'andamento dei mercati del lavoro, che sono stati relegati, peraltro, in ambiti così angusti da non consentire alle giovani generazioni di farsi una idea delle prospettive del lavoro che li attende.

Se è vero, poi, che un bilancio pubblico deve essere in grado di generare ricchezza per poter essere essa stessa redistribuita sotto forma di servizi a chi non può permetterseli, bisogna dare ai decisori politici la possibilità di attingere a informazioni sempre fresche, sempre aggiornate sulla situazione economica locale, provinciale e regionale.

Ci si è chiesti, svolgendo un ragionamento che prende le mosse da una presa di coscienza circa il grado di variabilità della economia e sulla influenza che essa esercita immancabilmente su ogni bilancio pubblico, e che risulta ben esposto nell'art. 81, comma 1, della Costituzione là dove le decisioni da assumere su di esso devono tenere in debito conto «delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico», se e in quali termini esso può funzionare, nei momenti di crisi, da stimolo alla crescita economica.

Tutto ciò è reso possibile se del bilancio pubblico si abbia una “visione economica” fondata sui concetti della trasparenza dei processi decisionali e sull'impegno massimo ad evitare gli sprechi⁽³²⁾; sprechi che si generano tutte le volte che il decisore politico risulta accondiscendente verso chi prospetta l'acquisizione di beni o servizi a un prezzo superiore a quello di mercato o che risulti il risultato di una intelligente comparazione.

(32) Si vedano *I dieci sprechi dell'Italia*, elaborato da Paolo DE IOANNA, in *A nostre spese; crescere di più tagliando meglio*, ed. Castelvecchi, 2012, pag. 134.

In tale contesto si è ritenuto di dover avviare, da parte della Presidenza della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata, fin dalla data del suo insediamento (2015) un progetto innovativo (Archivio delle opere pubbliche, in sigla AOP) tale da poter esso costituire una base conoscitiva più ricca, in quanto più articolata, rispetto a quella che avrebbe dovuto costituire, fin dalla sua nascita, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (art. 4, legge 109/1994).

Un progetto, quindi, che avrebbe potuto condurre, nel tempo, d'intesa e con la collaborazione dell'ISTAT regionale e della Banca d'Italia locale, ad avere elementi utili per la definizione complessiva e puntuale delle necessità finanziarie atte a ridurre - secondo la visione della classe politica dirigente locale - lo stato di disagio degli utenti dei diversi servizi pubblici, venendo a conoscere (*ex ante*) di ognuno di essi il costo medio sia di impianto che di gestione.

Al cittadino serve conoscere alcuni elementi: quanto è costata una certa opera, quanto tempo si è impiegato per la sua realizzazione, in che modo (cioè la qualità che, alla fin fine, si misura nel tempo in cui resterà in piedi) essa sia stata realizzata. L'acquisizione dei programmi triennali delle opere pubbliche, presso ciascun Comune della Regione, si è realizzata con tempi che si sono, a poco a poco, dimostrati alquanto dilatati.

A tal fine, e anche per dare all'azione di raccolta di tali atti programmatori, un grado di solennità particolare, si è avuto cura di diramare una nota di richiesta che si è qualificata "ordinanza", a firma dello stesso Presidente della Sezione, e che si è avuto cura di trasmettere al Segretario comunale di ciascun ente ricorrendo all'ausilio delle locali Stazioni dell'Arma dei Carabinieri.

In tal modo, sia pure in maniera indiretta, le informazioni riguardanti tali opere pubbliche, al di là dell'obbligo che ogni Sindaco ha di pubblicarle sul sito web del Comune sub "Amministrazione Trasparente", hanno cominciato a formare oggetto di attenzione da parte della stampa locale. Ma un ulteriore effetto tale nota ha prodotto: il fatto che una Magistratura, indipendentemente dalla ricerca di comportamenti che avrebbero arrecato danno alla comunità, avesse inteso porre attenzione ai costi dell'opera così come previsti *ex ante* in siffatto elenco. Tutto ciò veniva a costituire momento di auto-analisi critica da parte degli stessi organi tecnici che avevano proceduto alla loro elaborazione.

Diventava abbastanza chiaro, sia pure progressivamente, agli occhi delle burocrazie tecniche (geometri, architetti, ingegneri...) operanti presso gli Uffici tecnici degli Enti, che una successiva richiesta di informazioni relativa, per esempio, al settore stradale (metri quadrati da sistemare, metri lineari da costruire...) avrebbe potuto far rilevare discrasie, anche evidenti, nella operazione di

costizzazione effettuata *ex ante* e che ciò si sarebbe potuto dimostrare necessario per la messa a punto del prezzo-base d'asta. In sostanza, l'applicazione del "metodo del confronto" tra opere dello stesso tipo genera il riallineamento e, quindi, una riduzione quasi spontanea dei costi, generandosi, nel migliore dei casi, evidenti economie di spesa a carico del bilancio pubblico.

L'attenzione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è dimostrata particolarmente concentrata a seguire lo stato di attuazione, da parte del Comune di Matera, delle diverse opere pubbliche che avrebbero dovuto fare da supporto alla serie di eventi culturali finanziati sia dallo Stato, sia dalla Regione Basilicata, sia dall'Unione europea, rientranti nella competenza, oltre che nell'area di responsabilità, della Fondazione di partecipazione costituita *ad hoc*.

Di conseguenza, ricorrendo, da parte del Magistrato istruttore, a una fitta serie di audizioni con i diversi Soggetti responsabili delle diverse operazioni (procedure amministrative) - dal Sindaco al Segretario generale, dal Ragioniere generale al Responsabile del settore dei lavori pubblici -, si è riusciti ad ottenere una serie di informazioni capaci di assicurare un quadro completo delle azioni che si erano poste in essere per procedere alla aggiudicazione delle diverse opere.

Il fatto che all'aggiudicazione dei diversi bandi, da parte delle imprese concorrenti, di cui si è avuto cura di analizzare l'entità e la tipologia di candidatura presentata a ciascuno di essi, non fosse seguita alcuna lamentela, e che quindi non si fosse verificata alcuna occasione di ricorso alla Magistratura amministrativa (TAR), destava nel controllore profondi dubbi sulla bontà delle procedure svolte. Infatti, la partecipazione plurima di una o più imprese ai diversi bandi, così come risultava dall'analisi degli atti acquisiti, faceva presupporre la sussistenza di un tacito accordo tra concorrenti. Esso, naturalmente, non avrebbe mai potuto essere provato. D'altra parte, le stesse Autorità politiche avevano espresso apprezzamento per l'atteggiamento fortemente propositivo che le ditte concorrenti avevano dimostrato.

L'attenzione, quindi, si è spostata, da parte del Magistrato istruttore - come era giusto ipotizzare - sulla realizzazione che le singole opere avrebbero, nei fatti, avuta al fine di verificare - ove ciò fosse stato possibile - quanto della spesa prevista risultasse destinata a remunerare l'attività dell'imprenditore, quanta della stessa risultasse destinata ai lavoratori (costo del lavoro), e quanta, infine, alla acquisizione dei materiali (costo vivi).

Un'analisi di tal genere risulta l'unico modo per valutare se il prezzo a base d'asta (elaborato dalle burocrazie) sia congruo, oppure se esso presenti evidenti anomalie di calcolo.

Naturalmente, rientra nel campo di discrezionalità del controllore definire chi delle diverse imprese partecipanti avrebbe ricevuto l'attenzione più ampia e più articolata. Così la scelta (cioè la definizione del "campione") è caduta su un numero ristretto di soggetti, solo su dieci delle venti imprese aggiudicatarie, e, naturalmente, su quelle di esse che risultavano essere i loro rappresentanti legali già stati coinvolti in indagini di natura penale.

Il Magistrato istruttore, quindi, ha proceduto ad incaricare (*rectius*, a delegare) il Comando provinciale dell'Arma dei Carabinieri di effettuare, ai sensi dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, così come integrato dall'art. 56 del decreto legislativo n. 174/ 2016, una serie di accertamenti diretti assumendo le necessarie informazioni dai singoli direttori dei lavori così come presenti nei diversi cantieri. Infatti, sono costoro - se riguardati come organi di controllo interno - a fornire agli imprenditori le informazioni utili per redigere quel documento che attesta lo stato di avanzamento dei lavori, ai fini delle richieste di pagamento al committente.

L'incarico, comunque, veniva svolto - sulla base di intese intervenute con il Comando della Regione Basilicata - dal Nucleo speciale degli ispettori del lavoro che ha competenza nella salvaguardia e nella tutela della disciplina del lavoro anche in campo edilizio.

A tal riguardo, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che nessun altro Corpo di polizia ha questa specializzazione, che bisogna considerare attribuita dalla legge per fini di rispetto della legislazione sociale che i datori di lavoro devono garantire. Particolare attenzione è stata posta nella elaborazione della delega alle indagini del Magistrato, addetto al controllo sulla gestione, all'Arma.

Infatti, l'accertamento dello stato di avanzamento dei lavori avrebbe dovuto effettuarsi una volta al mese per tutto il tempo di realizzazione dell'opera. Inoltre, avrebbe dovuto essere acquisita documentazione fotografica dello stato del cantiere tutte le volte in cui l'accertamento veniva effettuato.

Per onore di cronaca, in considerazione dell'ambiente alquanto ristretto in cui si stava operando, la notizia che gli accertamenti diretti erano effettuati dall'Arma su delega della Corte dei conti in sede di controllo concomitante ebbe una diffusione immediata, con ripercussioni conseguenti sui comportamenti degli operatori impegnati nel dare esecuzione ad altri lavori.

Una scelta, sulla quale si è meditato con attenzione e che ha posto fine al fenomeno dell'utilizzo di manodopera priva di permesso di soggiorno o, comunque, priva dei requisiti di legge, fu l'aver richiesto, da parte della Corte, un controllo ripetuto nel tempo.

Attività di controllo concomitante che mai alcuna altra Magistratura può esercitare e che, invece, risulta pienamente giustificata per lo specifico fine che si intende perseguire, cioè quello di accertare i tempi di realizzazione di un'opera pubblica in aderenza al dettato dell'art. 3, comma 4, seconda frase, in cui si esplicita il richiamo al criterio dei costi (oltre agli altri due, cioè a quelli dei tempi e dei modi dell'azione amministrativa o tecnico-amministrativa) della legge 20/1994.

D'altra parte, il tempo da utilizzare per il completamento di un'opera costituisce uno degli elementi del costo globale della stessa. Ed è quell'elemento che si riduce quando l'organizzazione di una impresa presenta assetti migliori di quella posseduta dalle altre imprese concorrenti.

I risultati degli accertamenti aventi ad oggetto le diverse opere pubbliche su cui si è giustamente esercitato controllo sulla gestione si sono rivelati, alla distanza, eccellenti. E questo va a merito di chi ha svolto l'attività di analisi con grande intelligenza investigativa e rigore professionale.

Infatti, a parte le diverse denunce presentate alla competente AGO per la violazione pervicace e reiterata delle disposizioni proprie della legislazione del lavoro, si sono registrati alcuni fenomeni che la dicono lunga sulla necessità della presenza della Magistratura del controllo indipendente esterno nel settore delle opere pubbliche.

Il primo di tali fenomeni è da imputare alla approssimativa valutazione tecnica - che avrebbe dovuto svolgersi a monte della procedura concorsuale - relativa allo stato geologico dei luoghi in cui le opere si sarebbero dovute realizzare; tale scoperta, sopravvenuta in sede di scavi effettuati nell'area, ha indotto il direttore dei lavori di quel cantiere "impossibile" a dichiarare il ritiro della ditta vincitrice dalla gara. Così che le risorse finanziarie, destinate a tale opera obiettivamente irrealizzabile, sono state dirottate altrove a sostenere un altro intervento più utile.

Il secondo di tali fenomeni, che mettono in evidenza la fragilità del sistema amministrativo (se non l'incosciente asservimento a certa linea di pensiero che vedrebbe l'attività di controllo ritardante e, anche, inutile), nonostante l'impegno profuso dalla locale Prefettura nel coinvolgere le imprese nella sottoscrizione di diversi "Protocolli di legalità"⁽³³⁾, è da individuare nel sempre sottaciuto conflitto di interessi che si verifica, compiacente la legge vigente, tra Uffici tecnici e imprese: esso è da evidenziare nell'interesse che il personale addetto

(33) Sulla natura giuridica dei Protocolli di legalità, si veda Stefano VINTI, *I protocolli di legalità nelle procedure di evidenza pubblica e il giudice amministrativo come nuovo protagonista nelle politiche anticorruzione*, in *Giust. Amm.*, anno XVIII, n. 2/2016.

ha nell'incrementare il livello del prezzo-base di ogni asta, dato che su tale livello si calcola l'ammontare di quanto verrà ad esso liquidato sotto forma di incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche così come previsti dall'art. 113 del decreto legislativo n. 50/2016, come modificato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 e dall'art. 1, comma 526, della legge 205/2017.

Così, alla luce di queste semplici considerazioni, torna più prepotente che mai quella esigenza di giustizia sociale da soddisfare; quella che è rintracciabile nelle prescrizioni della "Dichiarazione di Lima", in particolare al quarto comma della Sezione 21⁽³⁴⁾.

Ad alcune domande bisogna ancora dare risposta: chi garantisce che le opere pubbliche posseggano il requisito della qualità? Forse la notoria Commissione aggiudicatrice dell'appalto?



(34) Sezione 21 (Controllo su contratti e sui lavori pubblici):

1. Le considerevoli spese destinate dalle autorità pubbliche ai contratti e ai lavori pubblici giustificano un controllo particolarmente approfondito dei fondi utilizzati.
2. La gara pubblica è la procedura da preferirsi per ottenere l'offerta più conveniente per prezzo e qualità. Qualora la scelta non è basata su una gara pubblica, l'Istituzione superiore di controllo deve accertarne le ragioni.
3. L'Istituzione superiore di controllo, in sede di controllo dei lavori pubblici, deve promuovere la definizione di norme adeguate a regolamentare l'amministrazione dei lavori pubblici.
4. Il controllo sui lavori pubblici deve riguardare non solo la regolarità dei pagamenti, ma anche l'efficienza della gestione e la qualità dei lavori di costruzione.



Professore
Sacha Mauro De Giovanni(*)

Geopolitica, quadro giuridico e *governance* delle aree naturali protette(**)

Le aree naturali protette sono entrate prepotentemente nelle agende politiche territoriali; oggi, più che mai, condizionate dall'eterno dualismo tra la conservazione degli ecosistemi e lo sviluppo socio-economico. Le complicate relazioni tra gli enti territoriali, a cui compete l'indirizzo politico generale, e gli enti di gestione delle aree naturali, su cui ricade invece la responsabilità di gestione, rappresentano ancora le principali criticità. In tale contesto, la Geopolitica può fornire le basi concettuali per analizzare i profili di *governance* e per aiutare a comprendere le trame di potere che gli attori istituzionali, a vario titolo, tessono nel territorio. Trattandosi di conflitti tra attori politici sul futuro e sulla gestione del territorio sono da considerarsi geopolitici e, essendo interni a uno stesso Stato, sono certamente da ritenersi di Geopolitica interna.

Protected natural areas have forcefully entered the territorial political agendas; today, more than ever, conditioned by the eternal dualism between the conservation of ecosystems and socio-economic development. The complicated relations between the territorial authorities, which are responsible for the general political direction, and the management bodies of the natural areas, on which the management responsibility falls, still represent the main critical issues. In this context, Geopolitics can provide the conceptual bases for evaluating governance profiles and to help understand the plots of power that institutional actors, for various reasons, weave in the territory. Since these are conflicts between political actors on the future and on the management of the territory, they are to be considered geopolitical and, being internal to the same State, they are certainly to be considered of internal Geopolitics.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Geopolitica e aree naturali protette. - 3. Ordinamento e sistema delle aree protette. - 4. Gli enti di gestione e il controllo del territorio.

(*) Professore di Geografia, Ministero della Pubblica Istruzione e dottorando di ricerca in Geopolitica e Geoeconomia - Unicusano Roma.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1. Premessa

Il tema della tutela dell'ambiente ha cominciato a suscitare l'interesse delle comunità locali e degli attori politici dai primi anni del 1970. Le ragioni per cui la conservazione della natura è divenuta una questione politica, socio-economica e scientifica proprio a partire da questo periodo storico non sono condivise unanimemente dagli studiosi; tuttavia, essi concordano nell'affermare che, alcuni fattori come la pressione delle attività umane sull'ambiente conseguente all'aumento della popolazione, al consumo di risorse e alla crescita economica, abbiano inciso più di ogni altra variabile.

Ancora oggi, il binomio sviluppo economico e tutela dell'ambiente è al centro del dibattito in molti Paesi e conduce inevitabilmente a riflessioni e a iniziative, specie a livello locale intra-statale, in ragione delle misure da adottare al fine di realizzare entrambi gli scopi.

In quest'ottica, nelle aree naturali protette, gli obiettivi di conservazione e di valorizzazione delle risorse naturali, culturali ed economiche, devono necessariamente prevedere strategie di pianificazione territoriale le cui finalità siano ispirate a modelli di sviluppo sostenibile. Eppure, nel percorso sinuoso di questa crescita doverosamente sincronizzata, risulta decisivo il ruolo degli organi di governo delle istituzioni naturali poiché, talvolta, essi appaiono poco indipendenti ed autonomi rispetto alle prerogative degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) in cui ricade il perimetro delle aree. Si tratta di un aspetto sostanziale che mette in luce alcune problematiche nel delicato rapporto tra le Amministrazioni territoriali, a cui è riservata *ope legis* la linea di indirizzo politico generale, e le *governance* delle aree naturali protette, a cui spetta invece la responsabilità di gestione.

Tutto ciò perché con l'istituzione degli organi di gestione delle aree naturali si realizza *sic et simpliciter* un trasferimento della sovranità, soprattutto da parte dei Comuni, relativamente ad alcune finalità istituzionali (tutela delle risorse naturali, valorizzazione del patrimonio storico-culturale e architettonico, sviluppo della ricerca scientifica in materia ambientale, divulgazione della cultura e dell'educazione ambientale) che, molto spesso, generano situazioni di conflittualità.

A titolo esemplificativo, si pensi alla progettazione o all'esecuzione di opere infrastrutturali pensate dalle Amministrazioni ricadenti nel territorio delle aree naturali protette o nelle immediate vicinanze, ritenute contrarie o non adeguate rispetto alle finalità e/o alle normative vigenti ed eccepite in sede di valutazione dall'ente di gestione, o da altri enti territoriali, o ancora dalle associazioni e dai cittadini residenti.

Trattandosi di conflitti tra attori politici sul futuro e sulla gestione del territorio sono da considerarsi geopolitici e, essendo interni a uno stesso Stato, sono certamente da ritenersi di Geopolitica interna⁽¹⁾.

2. Geopolitica e aree naturali protette

Sul piano delle elaborazioni teoriche, la Geopolitica è stata per lungo tempo schiacciata sullo Stato e sulle strategie militari nell'approccio⁽²⁾, al punto che alcuni geografi ne avevano ampliato il campo di osservazione a quelle realtà sottostanti alla distribuzione mondiale del potere⁽³⁾. Altri studiosi considerano la geopolitica come "spazi" di criticità e di conflitto, una disciplina che contempla interessi e non architetture dogmatiche⁽⁴⁾. Altri ancora, si soffermano sui vari livelli istituzionali in cui operano i diversi attori politici e, solo in via residuale, prendono in considerazione il fattore territoriale⁽⁵⁾.

Nel linguaggio comune, invece, la Geopolitica viene associata *tout court* alle dinamiche internazionali legate alle contese territoriali o, in maniera più confusa, al complesso sistema di relazioni tra gli Stati. Come si è accennato in premessa, è possibile rintracciare una Geopolitica afferente alla dimensione locale che si occupa degli antagonismi tra gli attori politici - o tra i decisori politici e gli organi di gestione di aree naturali o altre strutture - per il controllo del territorio. Di certo, la declinazione concettuale di potere e territorio mutuata dall'ambito geopolitico consente di riconoscere i tratti distintivi dei profili di *governance* delle aree naturali protette e di fare alcune valutazioni su alcune criticità.

La Geopolitica, meglio di tante altre, può dunque fornire la chiave di lettura al fine di comprendere le dinamiche a tutti i livelli e di riprodurre, seppure su scala locale, una rappresentazione del potere degli attori istituzionali sul territorio. In questa prospettiva, l'istituzione delle aree naturali protette, dopo circa centocinquanta anni di traversie e con percorsi di maturazione differenti per ogni Stato, si è ritagliata uno spazio primario nelle agende politiche del territorio, specialmente nelle economie più avanzate in cui prevale un nuovo paradigma fondato sull'interdipendenza tra la riproduzione degli ecosistemi e lo sviluppo socio-economico sostenibile.

- (1) Giuseppe BETTONI, *Geografia e Geopolitica interna*, 2012, Franco Angeli, Milano.
- (2) John O'LOUGHLIN, *Dizionario di geopolitica*, 2000, Asterios, Trieste, pag. 125, prima edizione, John O'LOUGHLIN, *Dictionnary of geopolitics*, 1994, Greenwood Press, Westport-London.
- (3) Claude RAFFESTIN, *Pour une Géographie du pouvoir*, 1980, Litec, Paris, pagg. 7-10.
- (4) Danilo CECCARELLI MOROLLI, *Appunti di Geopolitica*, 2018, ed. Valore Italiano, Roma.
- (5) John AGNEW, *Geopolitics: re-visioning world politics*, 1998, Routledge, London-New York.

Si tratta di luoghi, come i parchi nazionali, che racchiudono un patrimonio nello stesso tempo naturale, sociale e culturale; per questo motivo, infatti, da realtà esclusivamente ecologiche sono ormai destinati a divenire spazi emotivamente vissuti⁽⁶⁾, capaci di accogliere le istanze di sviluppo provenienti dalle popolazioni residenti. Tale consapevolezza è stata ribadita a più riprese sin dal V Congresso mondiale dei parchi tenutosi a Durban⁽⁷⁾ nel 2003; nel corso dell'assemblea, ai cambiamenti climatici in atto sul pianeta, si è contrapposto anche il contributo decisivo delle aree naturali protette in termini di conservazione dell'integrità dei biosistemi, tanto da sottoscrivere contestualmente un appello finalizzato a un loro riconoscimento alla luce dei nuovi scenari geopolitici, strategici, economici e finanziari imposti dalla globalizzazione. Inoltre, l'accordo di Durban ha sancito il passaggio dal concetto di parco naturale, definito come «santuario della natura» in quanto caratterizzato dalla totale assenza di pratiche umane, a quello di elemento appartenente ad un sistema integrato più complesso di fattori ambientali e socio-culturali. Tale schema presuppone, dunque, la partecipazione attiva dell'uomo ai processi di salvaguardia dei beni naturali - e non la sua esclusione - allo scopo di integrare tutte le componenti territoriali nel pieno rispetto della sostenibilità. Come si vedrà successivamente, quest'ultimo concetto si intreccia tanto con la tutela dei paesaggi quanto con le prospettive stesse di espansione delle aree naturali, in particolar modo dei parchi. Questi ultimi costituiscono, infatti, un *plus* che conferisce a un dato territorio un vantaggio competitivo rispetto ai suoi concorrenti, a livello internazionale, nazionale, regionale o locale. La vera grande difficoltà consiste nella creazione di aree naturali protette in quelle zone densamente abitate oppure su quelle superfici i cui confini istituzionali di protezione ambientale sono già esistenti ma che presentano un elevato indice di antropizzazione⁽⁸⁾. La creazione delle aree naturali protette è stata - ed è ancora oggi - uno dei principali motivi di scontro tra le nobili ragioni istitutive e le esigenze delle popolazioni che vi risiedono a causa dei vincoli che tali strutture sovra-amministrative comportano.

(6) Armand FRÉMONT, *Vi piace la Geografia?*, a cura di D. GAVINELLI, 2015, Carocci, Roma.

(7) L'accordo è stato siglato in Sudafrica durante il convegno svoltosi tra l'8 e il 17 dicembre 2003. I tremila partecipanti (amministratori, scienziati, studiosi, associazioni non governative, ecc.), in rappresentanza di 154 Paesi, hanno concordato sulla necessità di riconoscere i luoghi della conservazione della natura come «indispensabili per la sopravvivenza delle specie e degli ecosistemi, i più vitali per la salvaguardia delle risorse alimentari, dell'aria e dell'acqua, i più necessari per la stabilizzazione del clima, i più singolari per il patrimonio culturale e naturale».

(8) Si pensi, ad esempio, al Parco Nazionale del Gargano che vanta una superficie pari a 121.118 ha in un territorio che ospita una popolazione pari a 195.563 abitanti nei diciotto comuni dell'area (dati popolazione ISTAT al 1° gennaio 2021).

In tal senso, i limiti urbanistici e commerciali imposti ai residenti e alle imprese operanti in queste aree, il divieto di caccia o le scorriere della fauna selvatica, sono solo alcune delle cause alla base dell'insofferenza delle comunità e, più in generale, di un fenomeno che rischia di allargarsi ulteriormente in assenza di adeguati e tempestivi provvedimenti normativi.

3. Ordinamento e sistema delle aree protette

Lo strumento normativo che detta i criteri fondamentali in merito all'istituzione e alla gestione delle aree naturali protette è la legge quadro n. 394 del 1991, emanata in attuazione del più esteso e sostanziale principio costituzionale⁽⁹⁾ sulla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e dei beni culturali.

Invero, tale scatto legislativo non scaturisce all'improvviso, ma mira a consolidare una serie di consuetudini venutesi a creare a seguito di un prolungato periodo di incertezze e di una sostanziale mancanza di regolamentazione riguardante le aree naturali protette⁽¹⁰⁾.

Fino ad allora, lo schema di intervento prevedeva un'azione diretta dell'Amministrazione centrale che si preoccupava di delimitare le aree e di disciplinarne la gestione con misure differenziate a seconda dei casi. Con l'introduzione della legge n. 349 del 1986 le competenze in materia di protezione della natura, di tutela ambientale e di istituzione di parchi e riserve interregionali vengono affidate all'istituendo Ministero dell'Ambiente mediante intesa tra le Regioni⁽¹¹⁾. La legge quadro del 1991 ha consentito di unificare i provvedimenti dapprima affidati a singole iniziative in un unico quadro normativo nazionale e di uniformare i criteri relativi alle aree naturali protette di competenza regionale; inoltre, sul piano organizzativo ha fissato i criteri per l'individuazione, la classificazione delle aree naturali protette e la tenuta di un loro elenco ufficiale.

(9) L'art. 9 della Costituzione tutela espressamente il paesaggio, mentre l'art. 117, comma 2, lett. s, contiene una formulazione specifica sulla tutela ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali che rimanda alla legislazione esclusiva dello Stato. Inoltre, con le sentenze n. 210 e n. 641 del 1987, la Suprema Corte ha definitivamente chiarito che l'ambiente non è soltanto «un bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme», ma che, al pari della salute individuale e collettiva, la sua protezione rappresenta un «valore costituzionale primario».

(10) Alcuni parchi nazionali erano già stati istituiti negli anni Venti (Gran Paradiso e d'Abruzzo) e Trenta (Stelvio e Circeo) dello scorso secolo.

(11) Il DPR 24 luglio 1977, n. 616, ha completato l'iter di organizzazione dello Stato in Regioni e del trasferimento delle funzioni amministrative sulla protezione della natura, sulle riserve e sui parchi naturali, nonché sull'urbanistica. I parchi nazionali e le riserve naturali di rilevanza nazionale sono rimasti di competenza dello Stato. La regionalizzazione ultimata nella metà degli anni Settanta, ha segnato in Italia l'inizio di una diffusa attività di produzione legislativa regionale sulle aree naturali, in anticipo di quasi vent'anni rispetto alla legislazione nazionale.

Sulla scia di questa accelerazione normativa sono stati riconosciuti e sottoposti a protezione numerosi territori⁽¹²⁾ aventi valenza naturalistica - così come sancito dall'articolo 1, comma 2, della legge 394/1991 - a cui sono stati riconosciuti specifiche finalità di tutela e gestione (articolo 1, comma 3):

> conservazione delle specie animali, degli ambienti naturali e dei significanti storici, archeologici, architettonici e culturali, anche mediante l'applicazione di metodi e pratiche umane per la salvaguardia di questi valori;

> promozione dell'educazione ambientale e della ricerca scientifica, nonché del controllo degli equilibri idraulici e idrogeologici.

La legge quadro n. 394/1991 fornisce nel dettaglio una classificazione delle aree naturali protette e istituisce l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP) nel quale risultano iscritte tutte le aree riconosciute sulla base dei criteri prestabiliti.

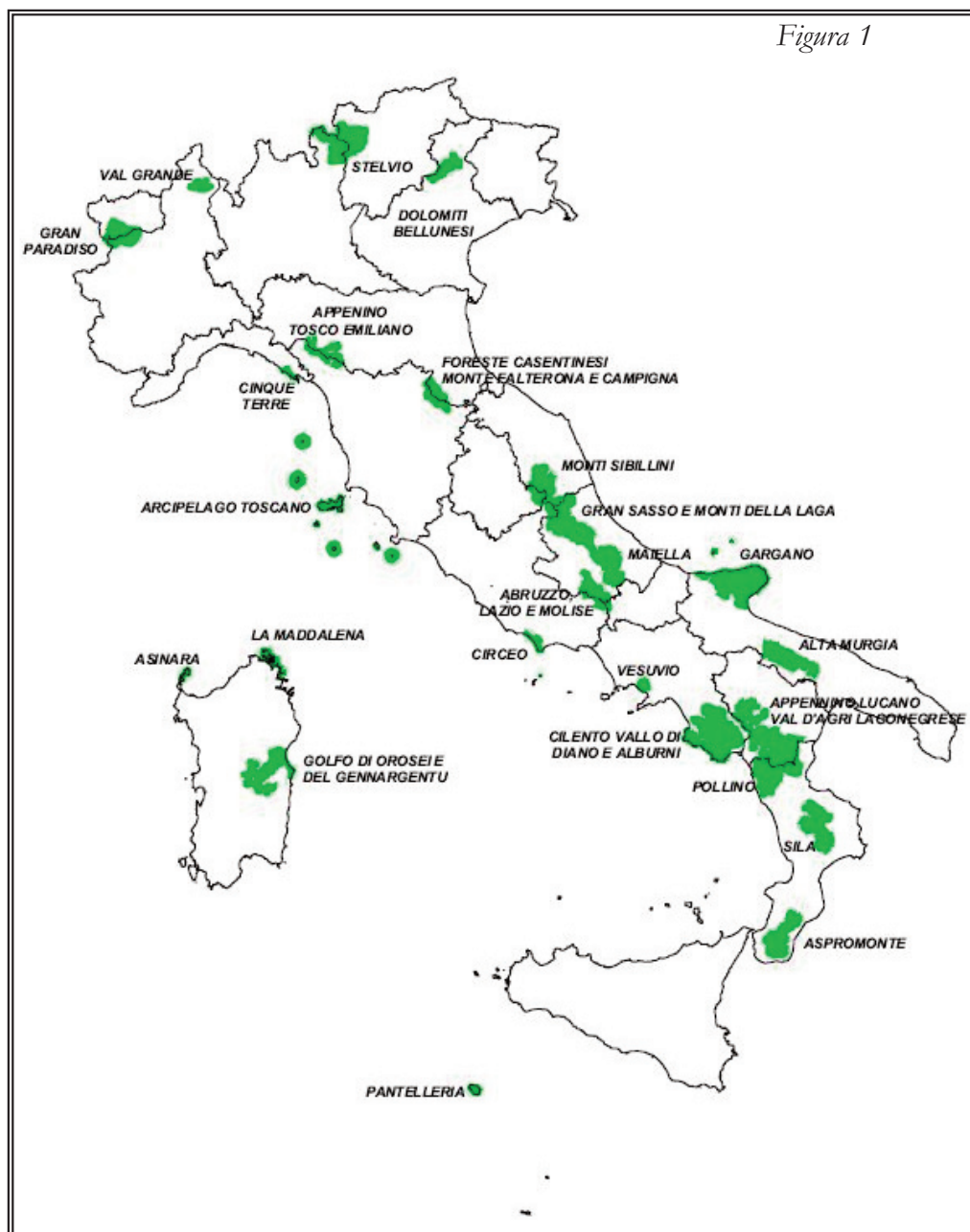
Secondo la previsione contenuta nell'articolo 2 e considerate le loro caratteristiche, le aree protette sono suddivise in parchi e riserve naturali nazionali, parchi e riserve naturali regionali, aree marine. Attualmente, le aree naturali protette in Italia sono 871 e occupano complessivamente una superficie pari al 10,5 per cento del nostro Paese e a circa il nove per cento dell'intera fascia costiera nazionale; l'elenco⁽¹³⁾ ufficiale delle tipologie di aree naturali protette (EUAP) è stilato e aggiornato dal Ministero della Transizione Ecologica (*ex* Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare).

Più specificatamente, i venticinque parchi nazionali (*Figura 1*) si estendono su una superficie pari a circa il 5,3 per cento dell'Italia che corrisponde a più di un milione e seicentomila ettari (*Tabella 1*), mentre i 134 parchi regionali occupano circa un milione di ettari su tutto il territorio nazionale.

(12) Per "territori" si intende l'insieme del patrimonio naturale comprendente le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche. La giurisprudenza ha successivamente adottato un'interpretazione estensiva del concetto di aree naturali protette, stabilendo che all'interno di esse vanno ricomprese, oltre «parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali», anche «le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette» (*Cass. Pen. sez. terza, 1° aprile 2014, n. 14950*).

(13) L'elenco in vigore attualmente è quello relativo al VI Aggiornamento approvato il 27 aprile 2010 e pubblicato nel Supplemento ordinario n. 115 alla *Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31 maggio 2010*:

- > 24 parchi nazionali;
- > 27 aree marine protette;
- > 147 riserve naturali statali;
- > 3 altre aree naturali protette nazionali;
- > 134 parchi naturali regionali;
- > 365 riserve naturali regionali;
- > 171 altre aree naturali protette regionali.



Ciò che distingue sostanzialmente le due tipologie di parchi risiede nel fatto che i parchi regionali, diversamente da quelli nazionali, non possono assumere tale denominazione quando siano esclusivamente marini; essi possono, invece, ricomprendere solo tratti di mare prospicienti la costa.

Per quanto attiene alle riserve naturali, si tratta di aree che presentano una valenza significativa da un punto scientifico e, a differenza dei parchi, la loro istituzione ha come obiettivo esclusivo la sola protezione degli ecosistemi; di conseguenza, non vi è alcun interesse rispetto alla fruizione antropica nelle riserve⁽¹⁴⁾.

Anche all'interno della tipologia delle aree marine⁽¹⁵⁾ protette espressamente richiamate nella legge 394/1991 è possibile rintracciare una limitazione totale o parziale delle attività umane.

Nella fattispecie, in questi tratti di mare, costieri e non, la gestione della pesca, dell'acquacoltura o delle attività turistiche deve svolgersi in ottemperanza alle rigorose prescrizioni di legge. Tra le aree naturali protette rientrano, poi, alcuni monumenti naturali, parchi provinciali o sub-urbani o le oasi, a gestione pubblica o privata (come nel caso delle associazioni ambientaliste), poiché considerati *habitat* delle specie a rischio di estinzione. La normativa nazionale contenuta nella legge quadro sulle aree protette ha ricevuto un ulteriore impulso grazie agli interventi legislativi comunitari che hanno istituito una rete⁽¹⁶⁾ ecologica diffusa nel territorio dell'Unione, ampliando di fatto le tipologie delle aree naturali protette.

4. Gli enti di gestione e il controllo del territorio

La legge n. 394/1991 individua e disciplina l'organizzazione politico-amministrativa degli organi di gestione delle aree naturali protette e detta i principi generali ai fini dell'applicazione del regime sanzionatorio. Nel primo caso, la legge quadro distingue tra «aree naturali protette nazionali» (Titolo II) e «aree naturali protette regionali» (Titolo III); nel secondo caso, vengono fissate le sanzioni da irrogare e i relativi rimandi normativi (articolo 30).

- (14) A seconda del grado di protezione, si distingue principalmente tra riserve naturali integrali, in cui l'accesso è consentito solo per scopi scientifici o di sorveglianza, riserve naturali orientate, in cui la presenza umana è consentita ma con diverse limitazioni. Un'ulteriore distinzione riguarda le riserve naturali speciali e infine riserve naturali biogenetiche, istituite al fine di conservare il materiale genetico di alcune specie considerate in pericolo di estinzione.
- (15) In questa categoria rientrano le aree definite dal Protocollo di Ginevra di cui alla legge 5 marzo 1985, n. 127 e quelle individuate ai sensi della legge 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare).
- (16) La rete «Natura 2000» annovera i Siti di interesse comunitario (SIC), ovvero le Zone Speciali di Conservazione (ZSC) introdotte con la Direttiva 92/43/CEE *Habitat* e le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 79/409/CE "Uccelli". La maggior parte delle zone umide individuate a partire dalla Convenzione Ramsar del 1971 vengono classificate come riserve. Diversamente dalle riserve, le aree appartenenti alla rete non vietano o limitano la presenza dell'uomo. La loro individuazione spetta alle Regioni o alle Province autonome in coordinamento con il livello centrale.

ELENCO PARCHI NAZIONALI - Regioni, anno di istituzione e superficie (agg. luglio 2021)				
	Denominazione	Regione	Anno istituzione	Superficie (ha)
1	Parco nazionale del Pollino	Basilicata, Calabria	1993	192.565
2	Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni	Campania	1991	181.048
3	Parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga	Abruzzo, Marche, Lazio	1991	148.935
4	Parco nazionale dello Stelvio	Trentino-Alto Adige, Lombardia	1935	130.734
5	Parco nazionale del Gargano	Puglia	1991	121.118
6	Parco nazionale Arcipelago Toscano	Toscana	1996	79.160
7	Parco nazionale della Majella	Abruzzo	1991	74.095
8	Parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu	Sardegna	1998	73.935
9	Parco nazionale della Sila	Calabria	2002	73.695
10	Parco nazionale dei Monti Sibillini	Marche, Umbria	1993	71.437
11	Parco nazionale del Gran Paradiso	Piemonte, Valle d'Aosta	1922	71.043
12	Parco nazionale dell'Appennino Lucano- Val d'Agri-Lagonegrese	Basilicata	2007	68.966
13	Parco nazionale dell'Alta Murgia	Puglia	2004	68.077
14	Parco nazionale dell'Aspromonte	Calabria	1989	64.545
15	Parco nazionale Abruzzo, Lazio e Molise	Abruzzo, Lazio, Molise	1923	50.500
16	Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna	Emilia-Romagna, Toscana	1993	36.426
17	Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi	Veneto	1990	31.034
18	Parco nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano	Emilia-Romagna, Toscana	2001	26.149
19	Parco nazionale Arcipelago della Maddalena	Sardegna	1994	20.180
20	Parco nazionale della Val Grande	Piemonte	1992	15.000
21	Parco nazionale del Circeo	Lazio	1934	8.917
22	Parco nazionale del Vesuvio	Campania	1995	8.482
23	Parco nazionale dell'Isola di Pantelleria	Sicilia	2016	6.560
24	Parco nazionale dell'Asinara	Sardegna	1997	5.200
25	Parco nazionale delle Cinque Terre	Liguria	1999	3.860

Tab. 1 - Elaborazioni dati siti web dei parchi nazionali. I dati relativi ad alcuni parchi comprendono anche le aree in mare.

In generale, nell'ambito della gestione e delle prerogative affidate alle istituzioni di governo delle aree protette nazionali la normativa stabilisce gli strumenti operativi (piani, regolamenti, nulla-osta) e definisce gli atti con cui le istituzioni centrali esercitano il loro potere di partecipazione e vigilanza (programmi, Carta della natura). Anche sul versante regionale la legge quadro individua gli strumenti di attuazione delle finalità delle aree naturali protette, pur riconoscendo alle Regioni la possibilità di prevedere, «con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa» (articolo 24), purché vengano indicati i criteri alla base di tale scelta. È del tutto evidente che lo sforzo maggiore del legislatore si sia concentrato prevalentemente sulla gestione dei parchi nazionali, ossia su quelle aree principali i cui valori siano «tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future» (articolo 2, comma 1).

Gli organi⁽¹⁷⁾ dell'Ente di gestione del Parco, organismo di diritto pubblico, sono sottoposti al controllo e alla vigilanza da parte del Ministero della Transizione ecologica. Essi si avvalgono di alcuni strumenti fondamentali che definiscono l'esercizio delle attività consentite nell'area (articolo 11 - Regolamento del parco), disciplinano l'uso del territorio (articolo 12 - Piano per il parco⁽¹⁸⁾) e permettono di valutare il rilascio di autorizzazioni o concessioni per la realizzazione di opere all'interno del territorio (articolo 13 - Nulla osta). A tal proposito, emergono ulteriori conferme riguardo ai profili di Geopolitica interna accennati in premessa, ossia ai casi di antagonismo che afferiscono alla struttura dell'Ente Parco. Se da un lato taluni auspicano un rafforzamento dei suoi connotati in senso tecnico quale organismo con funzioni ordinamentali e procedurali da espletarsi secondo principi di natura scientifica, dall'altro lato altri rivendicano una *governance* più inclusiva degli interessi sostenuti dalla Comunità del parco⁽¹⁹⁾, anche mediante metodi concertativi con le associazioni di categoria (agricoltori, pescatori, artigiani, ecc.) che svolgono la propria attività nell'area protetta.

(17) Il Presidente, il Consiglio Direttivo, la Giunta esecutiva, la Comunità del parco e il Collegio dei revisori dei conti.

(18) In Italia, i parchi nazionali hanno caratteristiche piuttosto eterogenee, in un contesto più ampio di Paese europeo con la maggior biodiversità per numero di specie e processi ecologici (Per approfondimenti, Patrizia FANTILLI, Desirée MARTINOJA, *Aree protette*, in Stefano MAGLIA, *Codice dell'ambiente*, 2015, CELT, Piacenza, pag. 833). La complessità degli enti preposti al loro controllo rende complicata la formulazione dei rispettivi piani, soprattutto alla luce del fatto che tali strumenti si intersecano con i progetti legati alla pianificazione territoriale.

(19) La comunità del parco è l'organo consultivo e propositivo dell'Ente costituito dal presidente regionale, da quello provinciale, dai sindaci dei comuni del parco e dai presidenti delle comunità montane interessate.

L'Ente Parco ha indubbiamente il compito di gestire interessi superiori a qualsivoglia interesse della collettività territoriale per la sua vocazione a tutelare quei valori naturalistici richiamati a più riprese dalla legge n. 394/1991; ed è proprio qui la maggiore criticità. Al protezionismo di matrice naturalista, infatti, vengono contrapposti i bisogni immediati delle comunità locali che si ripercuotono inevitabilmente sulla scelta dei rappresentanti in seno alla struttura di gestione. Eppure, la composizione del Consiglio direttivo⁽²⁰⁾ - per metà rappresentanti dei sindaci e per metà di nomina ministeriale - dovrebbe far preludere ad un bilanciamento tra le forze politiche e quelle tecno-amministrative in campo. In realtà, le due componenti si contendono il potere oscillando continuamente tra l'interesse politico micro-territoriale e quello nazionale; all'uopo, basti pensare che il Consiglio, tra le varie funzioni, ha il compito di designare i tre nominativi⁽²¹⁾ da sottoporre al Ministro per la Transizione Ecologica per la scelta del Direttore del Parco. L'indirizzo politico nella *governance* dei parchi, però, non si esaurisce con la nomina del Direttore, ma si estende ad un'altra figura chiave del processo decisionale dell'Ente: il Presidente⁽²²⁾. In tal caso, la terna dei nomi da sottoporre all'approvazione del Ministro viene individuata e trasmessa dal Presidente della Regione, organo chiaramente politico.

A prescindere dalle conflittualità sulla gestione del territorio e dai risvolti in chiave geopolitica, l'attività di controllo delle aree naturali protette rappresenta un altro degli obiettivi preminenti e, nel solco della previsione sanzionatoria di cui all'articolo 30 della legge n. 394/1991, viene affidata *in primis* al Ministero della Transizione Ecologica che si avvale del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri, limitatamente alle proprie attribuzioni⁽²³⁾.

- (20) Il Consiglio direttivo è formato da otto componenti, oltre al Presidente, di cui quattro nominati dalla Comunità del parco tra i sindaci (o loro delegati), mentre gli altri quattro dal Ministero della Transizione Ecologica: uno nominato dallo stesso Ministro, uno su designazione rispettivamente del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, dell'ISPRA e delle associazioni ambientaliste.
- (21) La rosa dei nomi viene selezionata all'interno dell'Albo dei Direttori dei parchi aggiornato a cura del Ministero della Transizione Ecologica. Al Direttore del parco spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.
- (22) Il Presidente rappresenta l'Ente, ne coordina l'attività anche relativamente ai singoli Organi, sia politici che burocratici.
- (23) Dal C.U.F.A. dipendono il Comando Carabinieri per la Tutela Forestale, il Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi, il Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare. In particolare, Il Ministro per la Transizione Ecologica può contare sull'attività del Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi divisi nei vari Raggruppamenti e preposti alla tutela della biodiversità nelle 130 riserve naturali statali, alla tutela dei parchi nazionali, all'applicazione della CITES (la convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione); sull'attività del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale per i casi di abusivismo edilizio nelle aree protette.

Come è stato ampiamente descritto, attribuire un valore a un luogo pone dunque innumerevoli problemi inerenti alla loro conservazione e alla valorizzazione del paesaggio. Tuttavia, ciò non può tradursi solo in atti che impongano alla popolazione *ope legis* forme di salvaguardia e di tutela di un bene convincendoli che queste azioni siano realmente propedeutiche a processi virtuosi di benessere e di crescita economica⁽²⁴⁾. In questa dimensione, i geositi⁽²⁵⁾ (Figura 2) e le Zone Economiche Ambientali (ZEA) potrebbero rappresentare una delle leve strategiche per superare questa *impasse*, non solo perché forniscono una dimostrazione scientifica della storia del territorio, ma soprattutto perché fungono da attrattori culturali, della biodiversità e del progresso economico⁽²⁶⁾. Inoltre, le ZEA⁽²⁷⁾ coincidono perfettamente con i territori dei parchi nazionali e prevedono forme di sostegno, sottoforma di agevolazioni o vantaggi fiscali, per l'avvio al loro interno di imprese basate su attività economiche ecosostenibili.

L'attuale quadro giuridico delle aree naturali protette, a partire dall'introduzione della legge quadro del 1991, fornisce le basi fondamentali per un'organizzazione e un monitoraggio di queste realtà ambientali e socio-economiche. Tuttavia, l'approvazione definitiva degli strumenti gestionali principali previsti dalla normativa, come nel caso dei piani dei Parchi, è avvenuta con ritardo e solo in alcuni casi, oppure non è giunta a conclusione in molti altri casi. A complicare ulteriormente questo decisivo passaggio ai fini della pianificazione e del controllo del territorio vi sono i continui commissariamenti e la mancata composizione dei consigli direttivi degli enti di gestione. A queste difficoltà si aggiungono ulteriori livelli di criticità che derivano dall'introduzione - per effetto del decreto semplificazione - della parità di genere nei consigli direttivi.

In sostanza, sebbene la norma sia condivisibile in linea di principio, la perentorietà della sua formulazione rischia di trovare scarsa applicazione a causa della complessità delle procedure di nomina e, conseguentemente, di rappresentare essa stessa un fattore addizionale di rallentamento dell'*iter*.

(24) Sacha M. DE GIOVANNI, *Geositi: dalla didattica della Geografia allo sviluppo del territorio*, 2021, *Ambiente, Società, Territorio*, 1-2, pagg. 47-50.

(25) William A. P. WIMBLEDON, *National site selection, a stop on the road to a European Geosite list*, 1996, *Geologica Balcanica*, 26, pagg. 15-27.

(26) Sacha M. DE GIOVANNI, 2021, *op. cit.*

(27) Le Zone Economiche Ambientali sono state introdotte dalla legge "Clima" n. 141/2019 e, in seguito, regolate nel Decreto interministeriale n. 244 del 27 novembre 2020. Nel successivo decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, noto come decreto "Semplificazione", sono state introdotte diverse novità riguardanti le aree protette che hanno modificato prevalentemente la legge n. 394/1991 e novellato anche il cosiddetto decreto "Rilancio". Tra le principali innovazioni, il combinato disposto ha favorito la concreta attuazione dell'articolo 7 della legge n. 394/1991 sugli incentivi alle attività nelle aree protette - a distanza di quasi trent'anni - e la parità di genere nella *governance*.

Inoltre, occorrerebbe intervenire con provvedimento *ad hoc* sulle modalità di selezione e di designazione dei direttori dei parchi nazionali all'interno dell'apposito albo tenuto presso il Ministero della Transizione ecologica, allo scopo di verificare periodicamente la professionalità degli iscritti o, come molti auspicano, di valutare persino l'opportunità di prevedere una selezione mediante concorso pubblico viste le funzioni e le responsabilità in capo a questa figura apicale.

La specialità della *governance* delle aree protette è, infine, quella di dover pervenire necessariamente ad un equilibrio durevole tra sviluppo socio-economico e tutela degli ecosistemi, ponendo l'accento sul sistema composito di ruoli e decisioni da adottare: da un lato, le iniziative degli attori politici; dall'altro, quelle tecniche. Non meno trascurabile, come si è descritto in precedenza, è l'analisi del rapporto di interdipendenza tra tutti gli *stakeholders* che, rientrando nel campo di osservazione della geopolitica interna, sottolinea la problematica compartecipazione di una molteplicità di attori alla pianificazione e alla gestione del territorio. Al centro di queste azioni, poi, deve inquadrarsi l'auspicabile visione del futuro fondata sulla valorizzazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, economica, ecologica e culturale. Più concretamente, tale ideale non può raggiungersi mediante l'applicazione *ipso iure* delle normative o attraverso interventi del potere centrale finalizzati all'imposizione di vincoli generici, bensì realizzando intese su base locale costruite su una solida proiezione comune.



Figura 2



Professore
Paolo Bargiacchi(*)



Maggiore
Paolo Del Giacomo()**

Security and state building in the experience of the Italian trust administration in Somalia^(***)

Enforcing security in the rising Somali State

(Seconda parte)

Attingendo a moltissimi documenti inediti, selezionati nell'archivio storico-diplomatico del MAECI e in quelli degli Uffici Storici di SME e dell'Arma, e confrontandone le risultanze con pregresse e più recenti acquisizioni storiografiche, questo studio, suddiviso in due articoli (il primo è stato già pubblicato sul n. 3/2021), esamina alcuni dei cardini di una sfida che conferì all'Italia, unica tra le potenze sconfitte, la possibilità di misurarsi nel contesto internazionale esprimendo le proprie ambizioni democratiche nel contributo alla preparazione di un altro popolo all'indipendenza e l'apporto che a tale complesso incarico fornirono le Forze Armate, e in particolare i Carabinieri, in un nuovo tipo di operazioni che, nella storia repubblicana d'Italia, avrebbe poi conosciuto, soprattutto dagli anni Novanta, una definitiva affermazione: le missioni di pace, contesto in cui il nostro Paese svolge ormai un riconosciuto ruolo di *player* internazionale.

(*) Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Enna "Kore" che ha redatto il § 1 della prima parte dell'articolo pubblicato sul n. 3/2021.

(**) Capo 2^a Sezione - Ufficio Personale Marescialli, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri che ha redatto il presente articolo.

(***) This article, drawn up by Carabinieri Major Paolo Del Giacomo, is the 2nd of two. It follows the 1st one introduced (§ 1) by Prof. Paolo Bargiacchi, Professor of International Law at the University of Enna "Kore", which was published on the n. 3/2021.

In questa seconda parte, centrata sull'edificazione del sistema di sicurezza, si esaminano, quindi, il ruolo svolto a tutela dell'instabile confine con l'Etiopia, per preservare la sovranità somala su territori rivendicati e quindi contesi dal potente vicino.

Si studiano, poi, le modalità attraverso le quali fu assicurato il controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica accentrando l'esercizio dell'uso della forza in una società altrimenti multipolare, aperta alla faida come strumento di risoluzione delle controversie, e l'assetto conferito alle nascenti forze di sicurezza somale.

This research investigates some of the cornerstones of the Trust Territory of Somaliland under Italian Administration. Crossing multiple sources from past and current historiography with some unpublished materials from the archives of the Italian Ministry of Foreign Affairs, the Historical Office of the Army and the Historical Bureau of the Arma dei Carabinieri, it describes the scopes and the extent of the Italian engagement, for its first time, in a new kind of missions, in which it has become a well recognized international player in the following years. In fact, among the Axis Powers, Italy was the only one entitled to such a task, which was strongly pursued from the new republican regime to show its reliability, regaining the confidence of the other Western partners. It is divided into two different articles: this one (the 1st was published on the previous n. 3/2021) is dedicated to the efforts made to grant the Somali sovereignty on its contested border with the powerful Ethiopian Empire, preserving the status quo as it was at the time the territory was handed over by the British Military Authority.

Finally, some conclusions are drafted, underlining how the monopoly of the legitimate use of force was granted in a multipolar society, so enforcing stability and security in the medium term.

SOMMARIO: 6. Actio finium regundorum: establishing boundaries to impose sovereignty. -
7. The problem of internal security: affirming the monopoly of the use of force.

6. Actio finium regundorum: establishing boundaries to impose sovereignty

The task of border surveillance and border affirmation had always been difficult between Somalia and Ethiopia, and remained so even in the 1950s, due to the habit of raiding which made populations effortlessly shift from one side of a border to the other. no one really felt it as such, neither the Ethiopians, who would have gladly drawn the boundaries further south, nor the Somalis, who recognized a common bond with the Ogaden. Two further factors affected this already very confused situation:

➤ the conduct maintained for years by Italy, which had encouraged the pan-somal sentiments of the Ogaden populations in an anti-Abyssinian key,

recognizing their contribution in the Italo-Ethiopian war in 1936 with the creation of a governorship of the A.O.I. which united all the Somali peoples on both sides of the former Abyssinian border⁽²⁷⁾;

> the fluctuating British policy between 1945 and 1954, initially oriented towards a Greater Somalia project embracing the Ethiopian Ogaden, to hinder the eventual return of Italy to Somalia; then, the Trust Administration granted, with the recognition of the Ethiopian sovereignty on a territory used, for centuries, by about 200,000 Somalis⁽²⁸⁾.

In 1948, in fact, when it was now clear that it would go towards entrusting the trust administration to Italy, Ethiopia agreed with Great Britain a provisional administrative line, but continued to aspire to a more southern border at the intersection of the 8th parallel north and the 48th meridian east. At the start of the A.F.I.S., Italy's position was to consider the border issue no longer an Italian-Ethiopian matter but Somali-Ethiopian and that, acting as administrator on behalf of the UN, the Abyssinian grievances should have been produced exclusively in that forum, Italy being unable to do anything other than to protect Somali's rights on the borders as their administrator until a different composition were to be decided: it was not possible, in accessing the trust administration, to make Somalis, as a first signal, renounce to territories inhabited from their peoples when, moreover, their rising nationalism made pan-somalism one of its main instances. Arnera too, in the aforementioned reconstruction of the tasks of the Police forces in the first 8 years of the AFIS, reports that *the border with Ethiopia, ideally drawn on paper but not detectable if not very roughly on the ground, favored large-scale raids by marauders and raiders sometimes coming in hundreds across the border: within atavistic rivalries, centuries-old struggles among Cabile for issues related to grazing and watering, exploded continuously in ferocious and bloody clashes: fights, murders, crimes against the heritage, completed the picture of the situation of order and public safety.*

(27) A tal riguardo in un rapporto "segreto" n. 3/19 di prot. del 2 aprile 1951 diretto a AFIS - Ufficio Affari Interni e CSS, avente ad oggetto "notizie di oltre confine" e redatto dal Comandante del Gruppo Carabinieri Raoul Brunero, ancora si legge che "Tempo addietro l'Ugaz Ghedi Dahar, capo degli Afgab, si è presentato alle Autorità italiane della Somalia con altri capi, per fare atto di amicizia. Poiché le cose erano trapelate oltre confine e si temevano rappresaglie, egli non ha più lasciato il Territorio e si trova ora a Bardera. Le autorità abissine, non potendo colpire il capo, si sono rifatte contro i suoi dipendenti razziando il bestiame e bruciandone i tucul e tutto ciò che vi si trovava dentro (...). I capi e le popolazioni Afgab, Uafatto e Aden Ker sfuggiti alla cattura, sono molto preoccupati e vorrebbero aiuto dall'A.F.I.S., specie in armi e munizioni (...). Essi non nascondono una certa delusione constatando che le autorità italiane non li appoggiano così apertamente come essi speravano dopo aver inscenato le dimostrazioni filo-italiane dei capi che sono all'origine delle cose attuali". AUSSME, f. I-2, Busta 72, fasc. 605.

(28) DEL BOCA A., *Gli Italiani in Africa Orientale*, Vol. 4. *Nostalgia delle colonie*, ed. Laterza, Bari, 1984, pagg. 290-292.

If the goal was to erect a Somali state over the Italian and, subsequently, English colonies, one could not fail to clearly identify a territory within which the sovereignty of the new political entity would have to be exercised. This objective could not be pursued, having identified the borders dictated by the status quo, if not by guarding and controlling them with the Police and security forces on the one hand and, on the other, by developing respect for them through the political action of government officials of across the border. With regard to the clear definition of responsibilities for border surveillance, during the handover phase between the British and the Italians, the English admitted some confusion in the clear attribution of competences on the subject: in a memo for Gen. Ferrara from Brigadier General Gamble, he *suggests the use of the Somali Police only along the border with Ethiopia with the Ascari battalions in reserve in Iscia Baidoa, Belet Uen and Rocca Littorio. This considering a relative confusion regarding the responsibilities of the civil and military authorities towards the Ethiopian border*⁽²⁹⁾.

The authority the military urged the civil service, starting from 20 March 1950 with a direct letter to Secretary General Pompeo Gorini, to share directives on the matter. Ferrara⁽³⁰⁾, stating that military and Police elements would overlap on the border line, proposed two solutions regarding the responsibility on the borders: the military one, with a hierarchy dependence on the Police forces stationing in that area and functional dependence on the administration for the normal institutional or a civil one, totally on the police, establishing appropriate links with the military authority. He deemed the first choice as the most suitable solution, despite acknowledging the resistance of the Administration which could have been overcome, at this point, only through a vigilance entrusted to the Police, to be integrated, in case of particular needs, by the military component upon request of the political authorities. Ferrara's insistence on the exclusively military solution for border surveillance was not illogical and finds a wide and detailed explanation in the note attached to the letter to the Secretary General. The fears lay in the confusion between "border", with no clear definition, and "frontier", considering that Ethiopian armed forces were aiming, in the region, at gaining territory to the detriment of Somalia, thus requiring a military intervention for solving the problem.

(29) Promemoria del Gruppo CC Somalia, datato 29 marzo 1950, per il Gen. Ferrara, AUSSME, f. I-2, Busta 43, fasc. 414.

(30) Lettera n. 1/1562 di prot. datata 20 marzo 1950 del CSS diretta all'AFIS - Segretario Generale AUSSME, f. I-2, Busta 43, fasc. 414.

The other issue was the unreliability of the Police forces, permeated with elements close to S.Y.L. and opposed to the Italian presence. The General Ferrara's staff, in short, feared being taken by surprise by Ethiopian military initiatives if excluded from border surveillance and, subsequently, being accused of allowing itself to be surprised: this fear was not without a reason. The political line relating to these responsibilities was finally drawn up with the letter 2096 of March 29, 1950 from the Civil and Political Affairs Department of the Trust Administration⁽³¹⁾, entrusting border surveillance to the Police forces, directly dependent on the civil authorities, guarding the border posts and patrolling the surrounding areas, while the CSS had to support and integrate the Police effort when necessary and if requested by the local and autonomous civil authorities. The political decision was balanced: leaving the defense of the borders to the Police forces was a risk in military terms, but the specular issue was starting a confrontation on the border between opposing military forces, a friction that was difficult to dissolve in the long period and had already proved to be dangerous in past experiences, as witnessed by the accident of the Ual Ual wells in '34. The Security Corps, however, wanted fulfill its part in border surveillance and not remain a mere aid to the Police force. Following a classified note of 29 April 1950 to the aforementioned Gorini, General Ferrara, relating about the incident with Ethiopian forces, urged the need to proceed with the "picketing" of those more uncertain border areas, with the help of armed units, and acknowledged that he had decided to improve the traffic in order to meet the border patrol needs⁽³²⁾.

The situation of the border, therefore, always remained delicate but, once the political line and the Police and military competences defined, all the branches of the administration showed concrete signs of a prudent attitude towards Ethiopia, generally conciliatory and open to a progressive relaxation in relationships. In this regard, as an example, the continuous news provided by the Carabinieri Somalia Group of raids carried out by Abyssinian soldiers in Somali territory, both as a form of self-support and as a response to corresponding border violations and related raids of Somali clans falling within the jurisdiction of trust: the fact that, despite their constant iteration, these incidents have never produced signs of escalation in the military confrontation, gives the idea, on both sides, of a confidence with the concept that the border

(31) Lettera n. 2096 di prot. datata 29 marzo 1950 dell'AFIS - Direzione Affari Civili e Politici diretta a CSS - Uff. O.A.O. e avente per oggetto "Responsabilità della linea di confine provvisoria con l'Etiopia", AUSSME, f. I-2, Busta 43, fasc. 414.

(32) Nota cl. "Segreto" n. 1/2496 di prot. datato 29 aprile 1950 del CSS e diretta all'AFIS, avente ad oggetto "Sconfinamento in territorio etiopico", AUSSME, f. I-2, Busta 43, fasc. 414.

had its own limitations in its lack of clarity and that the overruns were more connected to personal errors and/or illegal initiatives of some Ethiopian military units (which, however if not encouraged by the central authorities were not adequately repressed and discouraged) or Somali raiders, than to the will to probe the effective exercise of the sovereignty of the other party. This conviction and, therefore, a corresponding prudence in the reactions to the continuous encroachments that occurred, clearly emerges, for example, in a memorandum dated 10 October 1950 and pertaining the need to keep armored vehicles efficient and available for ensuring adequate deterrence and, if necessary, providing an adequate response to any incidents with Ethiopia⁽³³⁾.

International cooperation, in particular at the border with the British and Abyssinian authorities, is an aspect on which, on the other hand, concrete evidence is found and that it is appropriate to deepen also due to the less attention received so far⁽³⁴⁾: a confidential note from the OAO Office, for example, as early as 21 September 1950 acknowledges the collaboration between the District Commissioner of Las Anod, in British Somaliland, and the Italian resident of Gardò to discourage raids between the clans residing on the two opposite sides of the border, establishing agreements for the compensation of damages mutually caused by the affected families⁽³⁵⁾.

As well as acknowledging, in a “classified” note of April 1951, the same desire to avoid raids across the common borders by an Ethiopian captain, responsible for the Elgoran garrison⁽³⁶⁾ from which originated most of the soldiers responsible for arbitrary spoliation against the border populations, before and after the good intentions recorded in the aforementioned note⁽³⁷⁾.

Interstate cooperation can also be found in Police matters with the British authorities, as a forerunner of the most modern forms of inter-force collabo-

(33) Promemoria del CSS - M - Uff. O.A.O. datato 10 ottobre 1950, AUSSME, f. I-2, Busta 72, fasc. 605.

(34) come ha precisato anche PASQUALINI M. G., in *Carabinieri e intelligence. L'impegno italiano in Somalia AFIS (1950-1956)*, già pubblicato sul n. 3/2018 della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, pag. 208: “Periodo interessante, quello dell'AFIS, non ancora ben studiato sotto molti aspetti, soprattutto quelli relativi agli ultimi anni di Amministrazione, alla vigilia dell'indipendenza somala, anche dal punto di vista della valutata assistenza italiana nel difficile impegno di mantenimento della stabilità del territorio, inclusa la collaborazione internazionale nella raccolta informativa, auspicata da più parti già allora”.

(35) Nota n. 1/4528 di prot. datata 21 settembre 1950 del CSS diretta al Gruppo CC Somalia avente ad oggetto “Vigilanza di confine in Migiurtinia”, AUSSME, f. I-2, Busta 43, fasc. 414.

(36) Appunto cl. “Segreto” datato 8 aprile 1951 della Tenenza CC di Odder e diretto al Gruppo CC Somalia, alla Compagnia Cc di Baidoa e al Commissariato ed al Comando Militare dell'Alto Giuba, avente ad oggetto “notizie da oltre confine”, AUSSME, f. I-2, Busta 72, fasc. 605.

(37) AUSSME, f. I-2, Busta 72, comprensiva di numerosi rapporti relativi a razzie provenienti da quell'area del confine etiopico

ration in this sector, developed with the info-operational limits that the fewer resources and the more difficult environmental conditions of the African continent generated. Since the first months of the AFIS there is a trace of correspondence in this sense between the Administration and the British Kenya and Somaliland developing, in terms of best practices, a concrete cooperation, implemented by a circular from the AFIS Office of Internal Affairs, dated January 25, 1951, concerning the “correspondence with the Criminal Investigation Department”, following which the Carabinieri Group is made aware of the possibility of exchanging data, in particular those relating to registered offenders, directly with the corresponding British office⁽³⁸⁾.

Furthermore, border cooperation was part of a more articulated work of general pacification of inter-clan relations which, combined with Police and internal prevention and control, aimed at creating the conditions of order and security necessary for the consolidation of central authority. Examples⁽³⁹⁾ of such practices are a report by the Commissariat of Upper Juba, dated 30 April 1953, about an agreement between Merehan and Cabile of Kenya, stipulated in Italian and English and aimed at resolving the usual disputes generated by trespassing for the purpose of raiding. . The agreement concerned a Diya, the para-contractual instrument mentioned above, against the Garre, a Somali population established within the Kenyan borders under English administration, for the killing of 5 Merehans and the restitution of 540 cows and 26 camels; the Anglo-Italian mediation of the tribal conflict, despite the initial difficulties also due to different drafting of the two versions of the agreement and the particular interests that each administration supported, in order not to lose authority towards its own representatives, the Merehans for the Italians and the Garre for the British, resulted in a gradual relaxation of relations between the towns on both sides of the southern border of Somalia. Another evidence is the report of January 15 1953 by the AFIS Internal Affairs Office, relating to an agreement of friendship and collaboration between Darod, Ogaden and Merehan and oriented towards the future definition of borders, expressly represented as *a consequence of our policy of pacification among the populations in the neighboring Somali territories*.

(38) Circolare n. 310947 di prot. datata 25 gennaio 1951 dell'AFIS - Ufficio Affari Interni e diretta al Gruppo CC Somalia, Consolato Italiano di Nairobi e AFIS - Uff. Affari Internazionali, avente ad oggetto “Corrispondenza con il Criminal Investigation Department”, ASMAE, f. A.F.I.S., cassa 9, busta 28.

(39) Rapporto n. 12336 di prot. datato 30 aprile 1953 del Commissariato dell'Alto Giuba diretto a AFIS - Uff. Affari Interni e Affari Internazionali e avente per oggetto “Accordo raggiunto tra Marehan e le cabile del Kenya”, ASMAE, f. AFIS, cassa 9, busta 10.

In this situation, in addition to the exchange of information and the maintenance of garrisons, mobility was of paramount importance: patrolling with vehicles and armored vehicles along the borders was necessary both to discourage trespassing and raids and to show, to the locals, the will to preserve their interests, and to continue to testify to Ethiopia the firm intention of AFIS to protect the borders of Somalia until new and different agreements have been agreed within the UN. To integrate this mechanism, the leadership of the CSS, in the last months of 1953⁽⁴⁰⁾, promoted, among other things, the constitution of a camel experimental department, dissolved after a year due to the unsustainable budgetary constraints that afflicted the military administration. However, the situation remained extremely delicate, as confirmed by a combined Carabinieri Group and Somali Police Corps report of 17 July 1953, drawn up by Lieutenant Colonel Umberto Ripa di Meana, who took over the command from Raoul Brunero, relating on “border police service” for the region of Upper Juba, facing systematic raids led by groups of about 100 people, a third of which with firearms, that had to be prevented and confronted by a garrison of only 7 stationary Police posts, managing a district which, before ‘41, was patrolled by two groups of Dubat of 300 units each. Manned by an average of 12-15 units each, armed with a musket, an automatic weapon and about twenty hand grenades, were placed at a distance of 25-50 km from each other on an uneven terrain, difficult to cross, thus preventing efficient and safe interventions. For these reasons the drafter suggested, in the impossibility of different measures, an organic increase in the Somali Police of at least 200 units, for the specific surveillance at the borders.

7. The problem of internal security: affirming the monopoly of the use of force

The AFIS was subject to UN control, to which it had to send an annual report, on the basis of a questionnaire prepared by the Protection Council, reporting in detail, among other things, on the measures relating to the maintenance of public order and security in the administered territory. The task of guaranteeing internal security, mainly entrusted to the Carabinieri with the responsibility for organizing the Somali Police, was particularly complex both for the tribal nature of the Somalian community with its important repercussions on the overall situation of public order, and the Police force itself, inhe-

(40) Rapporto n. 134/1 di prot. datato 17 luglio 1953 del Gruppo CC Somalia avente ad oggetto “Servizio di Polizia alla Frontiera”, ASMAE, f. A.F.I.S., busta 16, fasc. 66.

herited from the British, whose members were biased by the SYL, to which many of them openly adhered. In this regard, the testimony of the Carabinieri General Alfredo Arnera still helps: *It cannot be overlooked that, on the basis of the executive clauses of the "protection agreement", Italy had to inherit the body of the "Somalia Police Force" as the British "delivered" it without having any chance of performing those "purgings" that were necessary to eliminate some elements (non-commissioned officers and officers) morally corrupt, mainly for the poor economic treatment paid by the British or politically compromised, due to their irreducible anti-Italian sentiment, consequently not giving the slightest guarantee of the apolitical nature that must distinguish the members of a Police force*⁽⁴¹⁾.

Arnera, in the rank of Lieutenant Colonel, had taken over, from Ripa di Meana, the Carabinieri and, consequently, the Somali Police Forces during the second 5 years period of AFIS activity; his report, however reliable, is slightly more distant from the events that we faced at the beginning of AFIS. Lieutenant Colonel Raoul Brunero, on the other hand, being in Somalia before the AFIS arrival together with Gen. Ferrara, as part of the liaison mission which was to prepare the ground for the forces arriving from Italy, and the first to be in charge of the Carabinieri in Somalia from 1950 till 1952, being responsible for the establishment of a security apparatus within the trust administration and, therefore, the unborn Somali state, in a monograph entitled *The Carabinieri in the initial phase of reorganization of the Somali police 1950-52*⁽⁴²⁾, judges the problem of the police forces "as obscene".

He highlights how, even after the bad test given by the Somalian Gendarmerie during the "bloody day" on January 8, '48 and the meritorious efforts of the Head of the new body created under the name of Somalia Police Force, "things had changed very little" and that, given that Italy under the protection agreement had undertaken not only not to dissolve or replace the Somalia Police Force but also to avoid purges, *it was necessary, in other words, to gorge the toad and, even more, eat it. To this end, an iron stomach was needed (...) this is why, disregarding a routine policy followed both in North Africa and in East Africa, no Police Force was envisaged or proposed, not even for the city of Mogadishu. Following the will of the Ministry of the Italian Africa and the Central Command-approved by the*

(41) Documenti elaborati dal sig. Gen. Arnera per la tesi di laurea del Cap. Raggetti USCC, f. A.F.I.S., fasc. 871.16.

(42) Foglio n. 481/5 di prot. datato 10 aprile 1961 del Comando Generale dell'Arma dei CC - Uff. Assistenza e Benessere - Pubblicazioni, diretta all'Uff. Servizio e Situazione, con cui si trasmette, con carico di custodia, la monografia dal titolo "L'Arma dei Carabinieri nella fase iniziale di riorganizzazione della polizia somala 1950-51" del Ten.Col. Raoul Brunero, USCC, f. A.F.I.S., fasc. 871.15.

Secretary General (Gorini) and the Commander of the Expeditionary Force (Gen. Ferrara), established that the Commander of the Carabinieri in Somalia would assume the functions of "police chief" with the main task of "absorbing" the "Somalia Police force" which, without drastic or noisy measures, had to become something in line with our needs and requirements - fully identified with those of Somalia - especially in view of the very short period of time (ten years) granted to the Italian Trust Administration to prepare the territory for independence and self-government". Brunero's contribution is absolutely essential to grasp the dynamics that troubled the Trust Administration at the beginning, especially in relation to the puzzle of public security; in fact, "he clearly realized how the Somali Police force, under a rigid and impeccable military appearance, was undermined by very serious flaws of political and moral nature. Of a political nature as the most professional and qualified elements adhered - as members or sympathizers - to the Somali youth movement (...), of a moral nature due to the impossibility of living and supporting families with the sum of 30 shillings a month (...).

The confirmation of what Brunero reported comes from a memo by Brigadier General Gamble himself for General Ferrara, dated 29 March 1950, in which he specified *the necessity to provide conditions of service for the enlisted Police which give a more permanent form of contract instead of the monthly form of employment now prevailing*" and *"the introduction of a family allowance for Somali members of the Police force and/or an increase in basic salary to combat the rise in the cost of living, admitting de facto that, up to that moment, they used the precariat, moreover badly paid, in the police force⁽⁴³⁾.*

Brunero's report is again corroborated in a previous note in the imminence of these events, the aforementioned report *The Security Corps of Somalia from its origins till 31 December 1951*, where it is acknowledged that the *"Carabinieri were very useful because they knew how to shape the Police initially very suspicious and even hostile towards us because of its origins and the continuous propaganda negatively influencing it. From the first day it made clear that the Police would go on strike if their wages were not increased! And the Administration had to surrender in that circumstance, for convenience. Subsequently, the Police gradually adapted and became, at least formally, a well trained and disciplined Force. But its majority was undoubtedly always linked, at least in spirit, to the parties unfavorable to us (...). An important and difficult task was also that of framing, directing, correcting and gradually selecting those in the Somali Police Corps that were born and grew and with a distinctly anti-Italian feeling.*

All this involved a work of discreet but continuous vigilance, in terms of Military Police, on the new enlisted recruits, in particular those coming from

(43) Promemoria del Gruppo CC Somalia, datato 29 marzo 1950, per il Gen. Ferrara AUSSME, f. I-2, Busta 42, fasc. 414.

the Mudugh and Migiurtinia area, where the clans most sympathized with SYL: its penetration among the ranks was performed more than anything else through the usual mechanisms of family and tribal knowledge and aimed to persuade the recruits to avoid to intervene against members of the League during demonstrations, shooting in the air and avoiding to proceed with the arrest of demonstrators. In providing these indications, Captain Alberto Russo, who in June 1950 wrote from the Chisimaio⁽⁴⁴⁾ detachment specifying that he had set up a surveillance service on presumptively unfaithful elements and keeping informants extraneous to the department even at his own expense, still had feelings of moderate confidence, highlighting that the information about *the participation of the troops in the SYL have been exaggerated. Among the Migiurtini and Merehans of the department there are several excellent elements whose loyalty is very difficult to doubt (...)* *We easily control the situation within the department, a situation that can certainly be defined as good, morally and materially.*

In this regard, however, Brunero more than optimistic is caustic about the division of the territory desired by the top of the Security Corps, regarding the areas of greatest operational interest, reporting on the Carabinieri battalion, *intended to operate as an Army Unit and not as a Police body which, due to their braidings, received the arduous and particularly demanding task of garrisoning Migiurtinia, that is to say the most distant and riotous Region, notorious stronghold of the anti-Italian movement belonging to the 'young Somalis'*; nevertheless, without prejudice, he recognized that among the *intellectuals of the Unit (...)* *represented by the Non-Commissioned Officers (...)* *almost all [were] not very old, intelligent, prepared and, in regard to the environment, educated: all spoke and wrote English with sufficient correctness, few Italian.* The problem of Police officers enlisted by the British was accompanied by another, affecting the personnel, *whose moral importance far transcended the practical and contingent, though not negligible*, always quoting the lucid, frank and dry prose of the Lieutenant Colonel Brunero, in relation to the former *zaptié who had once faithfully served in the ranks of the Arma and many of whom had constantly abstained - or even refused, despite severe deprivation - to pass under the orders of the occupier. After nine years of absence, of humiliation, sacrifices and groundless hopes - they had joyfully greeted the return of the tricolor: it would have been a crime to neglect and disappoint them since they were "friends" to the point that they would never hurt us. Insurmountable difficulties also stood in the way of their insertion into the Police force created by the English and taken over under binding conditions: in fact, graduates*

(44) Rapporto n. 13/Ris. Di prot. datato 3 giugno 1950 del Distaccamento di Chisimaio e diretto al Comandante del CSS avente ad oggetto "Relazione militari simpatizzanti per il S.Y.L.", AUSSME, f. I-2, Busta 42, fasc. 415.

and Non-Commissioned Officers, ex zaptié, would never have consented to resume service with a lower rank than that already worn; while Inspectors and Sergeants of the Police - who had obtained the stripes through regular courses, passing tests and exams - did not intend to be overtaken by strangers of different origins, with different and partly outdated technical preparation, of different and - it must be recognized - less advanced mentality. Between the generous, weary survivors of the old body and the lively, intelligent "elite" of the new, there was nothing in common: a forced "merging" would have been susceptible to serious consequences and would have left everyone unhappy.

The problem, Brunero points out with great intellectual honesty, was solved outside the Carabinieri Group, within the Security Corps, by bringing together the *ex zaptié* in good physical and intellectual efficiency under a company of "Somali carabinieri" whose tasks within the Security corps - now well advanced on the road to Somalisation - would have been those of the Military Police pertaining to the Arma, thus replacing the national Carabinieri units that have already left or were about to leave.

What were the delicate tasks entrusted to this military police can be seen in the "classified" report of April 28, 1953 by the C.S.S.⁽⁴⁵⁾: anti-propaganda security service, to control and limit *defeatist and anti-Italian* propaganda, security and counter-espionage service, to control the activity of civilian or military elements *hostile or enemies of the Administration*, enforce discipline and territorial service. In short, extremely peculiar tasks, for which the reliability of the indigenous troops who had already proven their loyalty in the previous decades were essential, not unlike what was done in other parts of Africa with loyal indigenous units, even if not to a Trust Administrations but to colonial powers, such as the "Flechas" in Angola or the "Sealous Scouts" in Rhodesia.

In these cases too, it is a matter of testimonies that highlight the effort to amalgamate, to resolve the oppositions, in a word to "create" "institutions", transcendent with respect to the tribe, to politics, to the favorable or on the contrary sentiment expressed towards the Administration. In the first phase, however, the organization of the Police, in addition to the problem of the reliability of its members, had to focus simultaneously on several sectors such as the following:

➤ training, to enlist new agents, also counting on the increased wages and this time being able to select them for physical and moral requirements, with a

(45) Lettera n. 1/1634 di prot. datata 28 aprile 1953 del CSS - Sez. O.A.O. e diretta al IV Btg. Somalo Scuola e alla Compagnia di Polizia Militare e, p.c., all'Amministratore dell'AFIS e a SME, avente ad oggetto "Compiti della Compagnia di Polizia Militare Somala Motorizzata", ASMAE, f. A.F.I.S., busta 16 fasc. 66.

selection of 1/20 or 1/30 on the overall number of aspirants, and the contextual possibility of gradually starting to purge the most irreducible elements responsible for acts of disobedience or infidelity; a “Police School” was therefore reorganized in Mogadishu where not only the initial training courses were concentrated, but also the supplementary ones for the older staff, whose preparation had to be sustained and reviewed, and with the activation, from the spring of ‘52, of the Preparatory School for the Admission to Italian Military Schools, whose attendance was reserved for the most valid and promising elements who, later, could have attended further courses in Italy;

➤ logistic, with the need to intervene in various fields; Gamble’s aforementioned memo to Ferrara reported, relating to the supply of uniforms, *the necessity to make early arrangements for the supply of Police uniforms. At present state of kit is good but replacements - particularly K.D. items - should commence to be made available within a month. No reserve stocks of uniform have been handed over “ and Brunero confirmed that “the Somalia Police Force was well dressed, very well, when the supplies were delivered to us (...) but behind the facade there was nothing, absolutely nothing. The warehouses were literally empty(...) It was therefore necessary to set up and immediately launch an organic plan for the equipment of the Police force;*

➤ transportation, which required important interventions, as in the transfer agreements, made prior to the AFIS, the British had specified that they would withdraw with all the vehicles of the armed forces but would leave those of the Police; for this reason, while the Security Corps were immediately equipped with new and suitable vehicles brought in tow from Italy, the Carabinieri Group received only seven vehicles, counting on the inheritance that had been found on the spot and that, instead, turned out to be a hodgepodge of 93 different vehicles in poor condition; therefore, thanks to the Internal Affairs Office, 60 jeeps, 40 of which with long wheelbase, were purchased and, thanks to Carabinieri Group Mechanic branch, the British vehicles that could be recovered put back were put back into running conditions;

➤ establishment planning/operations: with the establishment of a “mobile border nucleus”, divided into three sub-nuclei, appointed to carry out oversight actions along the borders and to dissuade prosecuting periodic raids which, as we have seen, gave rise to incidents between tribes and periodicals trespassing of Ethiopian troops, and a fully motorized “rapid Police department” for public order interventions in Mogadishu and its vast hinterland.

The public security situation was however worrying and required constant interventions as well as accurate intelligence penetration: the recurring demonstrations in urban centers were, in fact, part of the normal attributions of

public order duties as long as no accidents occurred or the demonstrators had not resorted to the use weapons.

Demonstrations risking to transcending into more dangerous demonstrations, in fact, were recurring at least until the first general elections held in 1954: among these it is worth mentioning the one of 18 January 1951, staged by a few dozen Darod elements adhering to the League, who, claiming to be received by the Administrator, refused to dissolve despite several warnings from the soldiers and the Carabinieri on duty at the entrance.

The attempt to overcome the security belt, set off their intervention with the complete dispersal of the riotous protesters and the arrest of 7 demonstrators. Other important incident took place in Chisimaio on 1 August 1952, when, during a demonstration organized by the usual members of the League, an NCO and a Carabinieri were killed and an Officer wounded. The riots arose due to a private visit of the AFIS Secretary, which provoked an unauthorized demonstration.

The local Commissioner had probably not foreseen adequate crowd management services, confident in a peaceful march: the Carabinieri and Somali policemen facing a large group of about three hundred demonstrators were low in numbers and unprepared. Sargent Salacone and Carabinieri Foschi of the Tenenza di Chisimaio were killed, before the reinforcements managed to disperse them, and 7 Somali Police officers were wounded⁽⁴⁶⁾.

Beyond what emerges from the official reports, Ferrara himself, in a letter addressed to General Mannerini, Commanding General of the Arma, affirm bluntly and laying it on the line: *Dear Mannerini, I cannot send you an official report (...) because the Group (editor's note: Carabinieri) depends directly from the AFIS for these things (...) However, I would like to tell you what is undoubtedly established, that the Commissioner (editor's note: government) and Commander of the Police were taken by surprise. The mournful event was undoubtedly facilitated by the military incapacity of the two aforementioned entities. (...) Although for five months it was known that the League had been planning to make a similar demonstration - and I had reported this at the end of each month in the information bulletin - no measures were taken, not even covert ones, and, instead, the Authorities proceeded with the most "paternal benevolence and confidence" (...) We hope that from this painful experience, the political authorities will better open their eyes.*

(46) Nota n. 1/4380 di prot. "Segreto" datato 1° ottobre 1952 del CSS diretto a SME e Comando Generale CC, avente ad oggetto "Rapporto circa i disordini verificatisi in Chisimaio" e nota n. 17/115 di prot. ris. datata 25 novembre 1952 del Gruppo CC Somalia indirizzata all'AFIS e al CSS avente ad oggetto "Rapporto circa i gravi disordini verificatisi in Chisimaio il 1° agosto 1952", USCC, f. AFIS, fasc. 871.17.

Despite this very serious episode, the political and police directives, issued and designed to prevent further similar tragedies, are rather balanced, prudent and far-sighted, as can be inferred from a report sent to the Carabinieri General Command by the Somalia Carabinieri Group on December 15, 1952⁽⁴⁷⁾: the Administration ordered the *political-administrative and police authorities to act with the utmost energy, not delaying the use of weapons, if necessary, against anyone who tried to disturb public order. At the same time, it was recommended that any intervention by the force, far from assuming the character of reprisals, should be contained within the limits of legality* and, despite all the pressure in this sense put forward by the Italians of Somalia, it understood how *absolutely inadvisable it was to declare the League outlawed, being a movement that cannot be suppressed with police measures: as the experience of other African countries demonstrates, where this has been done, the movement has flourished again more vital and more dangerous than before.*

On the other hand, the same author of the report, Lieutenant Colonel Umberto Ripa di Meana, suggested that *the League should not be considered solidly involved in the responsibility for the sad facts of Chisimaio, attributable only to a group of local extremists nor, therefore, should be nourished, with inopportune rigidities, the feeling that all the members of the party are indiscriminately in a state of accusation. This would discourage the tendency to collaborate with AFIS which also exists within the League and which only a comprehensive and prudent policy bring advantageous results for the order and tranquility of the Territory and in the interest of the Italians residing here.*

Therefore, both the political action and the informative work of the Arma were oriented to approach the moderate fractions of the League and to isolate the extremists: thus the episode of Chisimaio was read in the right sense, or as falling, in terms of responsibility, more on local troublemakers than as a matter of solidarity with the whole League, an interpretation, the latter, that would inevitably compromise any attempt at settlement.

From a preventive point of view, the preparations deemed suitable were demonstrative actions, such as marches and exercises in the vicinity of those places where, through information activity, it was supposed that dangerous concentrations of demonstrators could take place. In the event of an emergency, it was shrewdly foreseen that a first “shock”, or containment, nucleus was composed of indigenous agents (so that the common national membership could facilitate an extreme attempt at composition), while a second “heavy” nucleus was composed of metropolitan Carabinieri.

(47) Rapporto n. 47/2 di prot. Ris.Pers. datato 15 dicembre 1952 del Gruppo CC Somalia al Comando Generale CC avente ad oggetto “Disordini verificatisi in Chisimaio il 1° agosto 1952”, USCC, f. AFIS, fasc. 666.15.

A line that was clearly appreciated by the Protection Council of the ONU that, dealing with numerous petitions from the Somali political parties sent asking for against the SYL, expressed, to the Italian representative of the Administration at the Council, *satisfaction following the statements of the special representative that the Administering Authority has never considered suppressing any political party in the Territory*”, and that *“the political situation in the Territory and the relations between the various political parties have improved considerably since these petitions were presented.*

The massacre of Chisimaio⁽⁴⁸⁾, however, two years after the start of the AFIS and 4 years after the bloody events in Mogadishu, confirmed how delicate was the general situation of order and public security in Somalia. What happened in Chisimaio and, more generally, the need for a more defined relationship framework in managing public safety was certainly reflected in the subsequent approach to the issues under examination: with his own note of 12 March 1953, Administrator Martino intervened on the relations between political-administrative authorities and Police Commands, highlighting the emergence of *many doubts and perplexities (...) on the competences, functions and reciprocal relations between the Authorities responsible for the administration of the Territory and the Police Commands operating in the various territorial districts* and issuing some provisions pending the creation of a public security system in Somalia and the Statuary regulation of the Police Corps.

In summary, Martino brought back to Commissioners and Residents, political authorities of the administration, the entire responsibility of public order and security, entrusting them with the use of the police forces within their respective territories.

The Police Commands maintained the technical direction of the police services and the responsibility for the classification and discipline of the unit. Considering the overall situation of the territory and the considerable difficulties initially presented to the Security Corps and the Carabinieri, the tenor and extent of the riots are to be considered rather contained and physiological within a territory still in turmoil and under a progressive social and political process, agreeing with Brunero when, among other things, he writes that *in spite of everything, order was guaranteed everywhere; the Italian law made effective; I gradually imposed respect for life, property, freedom of work and human dignity. Without shocks, without noisy measures, without beating the bass drum: in silence and in depth.*

Despite the difficult containment of the political and protest initiatives of

(48) Official Records of the Twelfth Session of the Trusteeship Council, 16 June - 21 July 1953, Resolutions, supplement n. 1, risoluzione n. 691, ASMAE, f. AFIS, cassa 9, busta 22.

the Somali Youth League, its progressive absorption in the political dialectic of a primordial parliamentary form is at the center of the recognition of the Protection Council⁽⁴⁹⁾ itself which, in the second part of the report referring to the first semester of '53, concerning the political maturation of the Territory, acknowledged that *there has been a reduction in political tensions in the Territory and that relations among parties and with the Administration have improved considerably (...)* The Council highlights the repeated assurances by the Administrative Authority to avoid hindering the activity of political groups in the Territory and welcomes the increased representation granted to political parties in the Territorial Council, which has had the effect of increasing the awareness of the parties in relation to numerous, pressing problems with which it must confront itself. Again, Brunero also cites an important moral recognition in this regard, coming from the international context: *First chief secretary of the UN advisory council in Mogadishu was the Austrian Dr. Egon Ranshofen Wertheimer, surrounded by high esteem in his own environment and in the international one for his undisputed personal qualities and for the high credit accorded to him by the Secretary General of the United Nations, Trigve Lye. A Law-abiding, lucid, unbiased public servant (with a hint, perhaps, of "democratic fanaticism") Ranshofen was well known for never showing preconceived aversion, but not even a shadow of sympathy, towards our country. When he had to leave Somalia for another important assignment, he dedicated the last days of his stay to the compilation of a special report - naturally very secret - which he wanted to bring and explain personally in New York: some indiscretions leaked, through his secretariat, but nothing could be known concretely about its content. He had just left, when the commander of the Carabinieri group was summoned - at an unusual time - to the administrator's office: he went there in a hurry, not without having asked his direct collaborators to wait for him in order to arrange for a possible task that the inevitable "problem" would have required. But this time it wasn't a problem. With his usual, unsurpassed elegance, Ambassador Fornari limited himself to saying: Wertheimer was very kind to me: at the last moment he gave me a copy of his famous report for the UN: I gave it just a glance and we will have the opportunity to calmly talk about it later: but there is a sentence that has caught my eye and that I want to read in full immediately: We must recognize that Italy has a great card in its game: the Carabinieri?* This appreciation represents a common feeling among the Board of Protection members, providing a clear confirmation of the favorable impressions towards the Administration and its military and Police component in the field of crowd management and public safety with reference to the first two and a half years of trusteeship.

(49) Report of the Trusteeship Council, covering the period from 4 December 1952 - 21 July 1953, General Assembly, Official Records: Eight Session, supplement n. 4, p. 46, ASMAE, f. AFIS, cassa 9, busta 22.

The Dominican representative stated *his approval of the Administration's efforts to create a permanent security force in the Territory, considering that these efforts constitute a considerable contribution towards the establishment of consolidated and efficient public authorities*, and the Salvadoran representative, congratulated the Administration for the “measures that have been adopted to prevent the recurrence of violence in the various regions of the Territory, recommending that the administration should continue studying and implementing as many as possible measures aimed at this end”⁽⁵⁰⁾.



(50) Report of the Trusteeship Council, covering the period from 4 December 1952 - 21 July 1953, General Assembly, Official Records: Eight Session, supplement n. 4, p. 45, ASMAE, f. A.F.I.S., cassa 9, busta 22.

Bibliografia

- > BIGONGIARI Elena, *L'amministrazione fiduciaria Italiana in Somalia (1950-1960) - Il Corpo di Sicurezza per la Somalia, il ruolo delle Forze Armate in Studi Storico-Militari 2003*, SME - Ufficio Storico, Roma, 2005;
- > CALCHI NOVATI Giampaolo, *L'Africa d'Italia. Una storia coloniale e postcoloniale*, Roma, Carocci, 2011;
- > DEL BOCA Angelo, *Gli Italiani in Africa Orientale - Vol. 4. Nostalgia delle colonie*, ed. Laterza, Bari, 1984;
- > FRANCESCHI Daniela, *L'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia (1950-1960)*, in http://www.storico.org/africa_islamici_israele/somalia_italiana19501960.html, gennaio 2013;
- > LABANCA Nicola, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- > LEWIS Ioan Myrddin, *A pastoral democracy. A study of pastoralism and politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1961;
- > MELECA Vincenzo, *Il Corpo di Sicurezza della Somalia*, articolo pubblicato su www.ilcornodafrica.it;
- > MEREGAZZI Renzo, *L'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia (A.F.I.S.)*, Milano, Giuffrè, 1954;
- > MORONE Antonio, *L'Onu e l'Amministrazione fiduciaria italiana in Somalia. Dall'idea all'istituzione del trusteeship in Italia Contemporanea*, n. 242, marzo 2006, Franco Angeli editore, Milano;
- > MORONE Antonio, *L'ultima colonia*, ed. Laterza, Bari, 2011;
- > MORONE Antonio, *La Somalia alla prova dell'indipendenza*, in *Africa*, anno LXV, n. 1-4, marzo-dicembre 2010;
- > PANDOLFO Michele, *La Somalia coloniale: una storia ai margini della memoria italiana*, Diacronie. Studi di Storia Contemporanea: Processo penale, politica, opinione pubblica (secoli XVIII-XX), 29 agosto 2013, in http://www.studistorici.com/2013/08/29/pandolfo_numero_14/>;
- > ROSSI Gianluigi, *L'Africa Italiana verso l'indipendenza*, Giuffrè, Milano, 1980;
- > ROSSI G., VEDOVATO G. (1981), *L'Africa italiana verso l'indipendenza*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 48 (1 (189), 75-82, in <http://www.jstor.org/stable/42733471>, Le Monnier, Roma;
- > SINAGRA, BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, 3^a edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019;
- > TRIPODI Paolo, *The Colonial Legacy in Somalia*, Macmillan Press, Houndmills London, 1999;

- > VARSORI Antonio, *Il diverso declino di due potenze coloniali - Gli eventi di Mogadiscio del gennaio 1948 e i rapporti anglo-italiani*, in *Quaderni della FLAP*, Elengraf, Roma, 1981;
- > *Somalia*, Vol. II, Dal 1914 al 1934 con appendice sul Corpo di Sicurezza Italiano nell'ambito dell'A.F.I.S., SME - Ufficio Storico, Roma, 1960;
- > *La Storia della Dottrina e degli ordinamenti dell'Esercito Italiano*, III Vol. - 1° Tomo, SME- Ufficio Storico, Roma 1987.



OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



Sottotenente
Daniela Gulino(*)



Professoressa
Stefania Mabellini(**)

Dai “beni culturali” all’“arte” contemporanea *Le nuove frontiere della tutela*^(***) (seconda parte)

SOMMARIO: 4. Il mercato dell’arte è diventato una bolla speculativa? Le nuove frontiere dello *shadow-banking* e del riciclaggio internazionale. - 5. Conclusioni.

4. Il mercato dell’arte è diventato una bolla speculativa? Le nuove frontiere dello *shadow-banking* e del riciclaggio internazionale

Come già accennato, il mercato dell’arte contemporanea ha assunto una struttura multilivello⁽⁴⁹⁾ fortemente caratterizzata da dimensioni globali e alto grado di finanziarizzazione.

(*) Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile di Reggio Calabria.

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

(***) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(49) Struttura che possiamo sinteticamente dividere su quattro livelli fondamentali:

> *Branded art market*: si riferisce alle opere d’arte prodotte da artisti storici contemporanei del XX secolo che hanno già raggiunto lo *status* di “marchi” solidi e, pertanto, si caratterizza per l’unicità del prodotto in quanto l’offerta è fissa e non può essere incrementata al variare dei fattori di mercato. Le case d’aste e le gallerie internazionali più accreditate, avendo a disposizione capitali adeguati a consolidare riserve di una certa consistenza di tali opere, esercitano di fatto il controllo sul mercato e sulla rete di distribuzione delle opere d’arte;

> *Avant-Garde Art Market*: si riferisce ad una cernita limitata di artisti, rappresentati da un numero ancor più esiguo di gallerie che offrono le loro opere ad una gamma ristretta di grandi collezionisti, sia privati che istituzionali. La *Tate Modern* di Londra, il *Guggenheim*, il *Whitney Museum* e il *Museum of Modern Art di New York* possono essere considerati i massimi arbitri del panorama internazionale dell’avanguardia. I migliori artisti (come John Baldessari, Christian Boltanski, Tony Ousler, Grayson Perry e Julian Opie) sono promossi attraverso mostre collettive e personali in musei e gallerie d’arte specializzate; il loro mercato è governato da un piccolo gruppo di curatori dei principali musei d’arte

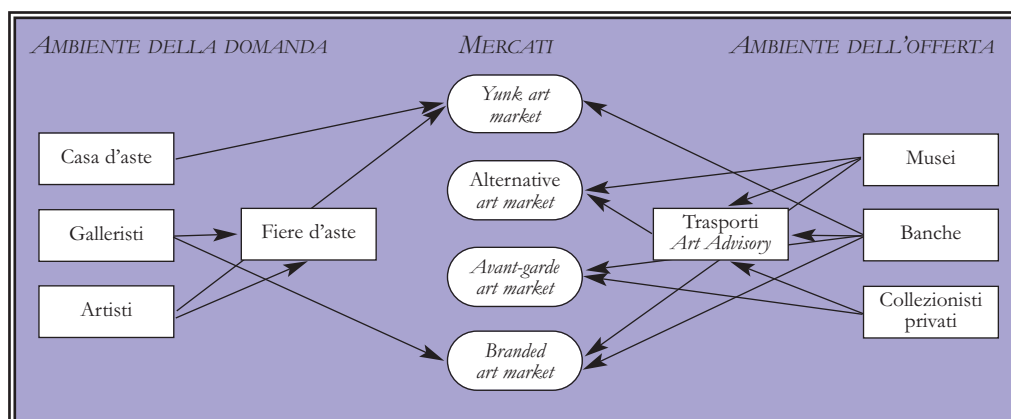


Fig. 5: Schema riassuntivo dell'attuale configurazione del mercato dell'arte

Il valore di un'opera d'arte è di per sé aleatorio in ragione di due fattori fondamentali:

- > è un bene unico (tranne nel caso di opere riproducibili come stampe, fotografie e video, che però hanno in genere un numero limitato di copie);
- > è un bene durevole (fanno eccezione *performance* ed installazioni) e, in quanto tale, forma di investimento soggetta allo scambio non solo sul cosiddetto mercato “primario”, ma anche su quello “secondario”.

Tutto ciò implica, oltre ad una difficoltà di valutazione a priori, anche l'impossibilità di avere una sua quotazione continua (*mark-to-market*) e dunque un prezzo di mercato istantaneo (*spot*), come invece avviene per le *commodities*⁽⁵⁰⁾ o i titoli finanziari. Nel breve e medio periodo si rivelano determinanti i segnali

moderna e contemporanea, mercanti di genere, collezionisti e critici d'arte, che collaborano per legittimare il marchio degli artisti promuovendone il rango nella storia dell'arte contemporanea;

> *Alternative Art Market*: costituisce un'alternativa alle principali avanguardie internazionali, maggiormente legate al settore *no profit*. Si differenzia dal mercato dell'arte spazzatura principalmente per livelli di prezzo più elevati, nonché per il fatto che gli artisti sono legati a un rivenditore o a un piccolo numero di commercianti attraverso contratti con clausole di esclusiva. Si tratta di un mercato per lo più a carattere nazionale, in cui la domanda dipende in modo vincolante dal giudizio della critica e dalle scelte dei principali “*leader* del sistema dell'arte”, ovvero quegli attori sociali ritenuti determinanti nella creazione di una reputazione per gli artisti e nella definizione dei valori estetici *in auge*. La grande mole di opere d'arte che non viene selezionata né dai mercati d'avanguardia né da quelli alternativi viene ritirata dalle fasce alte del mercato e venduta nei nuovi supermercati d'arte, magazzini o in negozi e bancarelle non specializzate, entrando quindi a far parte del mercato dell'arte spazzatura;

> *Junk Art Market*: si riferisce a beni senza alcuna qualità estetica, dipinti economici cosiddetti “subartistici” il cui ruolo è essenzialmente decorativo, oppure opere d'arte provenienti dal mercato d'avanguardia e poi rimosse. Il numero di fornitori è elevato, così come il numero di acquirenti e nessuno di essi può esercitare un predominio significativo sul mercato complessivo. I principali sbocchi sono gallerie, negozi, grandi magazzini e, più recentemente, *internet*.

(50) Le cosiddette “risorse fondamentali”, ovvero i beni per cui c'è domanda e sono offerti senza differenze qualitative sul mercato in modo da essere fungibili indipendentemente da chi le produce, come per esempio il petrolio o i metalli.

che il mercato riceve dal “sistema arte”⁽⁵¹⁾ e, in ultima analisi, dalle politiche di *marketing* degli intermediari⁽⁵²⁾ che vi operano: queste hanno l’effetto di aumentare la volatilità dei prezzi delle opere, aprendo la strada a strategie dichiaratamente speculative, oppure a dinamiche finanziarie altrettanto opache finalizzate, ad esempio, al riciclaggio dei cosiddetti “capitali sporchi”. Secondo gli esperti di *Transcrime*, il controllo che i trafficanti internazionali di droga esercitano con modalità diverse sul mondo dell’arte è così imponente che, se smettessero di colpo di ripulire i loro proventi illeciti tramite l’acquisto di opere d’arte, tutto il mercato ne subirebbe un tracollo⁽⁵³⁾.

Il meccanismo avviene innanzitutto con un controllo pressoché “maggioritario” dei più accreditati intermediari di settore, case d’asta, gallerie; i venditori fanno lievitare artificialmente le quotazioni di un artista (più o meno conosciuto) facendo vendere i suoi quadri all’asta, innalzando le offerte a cifre astronomiche e poi comprando loro stessi i beni con il denaro sporco a loro disposizione.

-
- (51) Termine con cui si intende principalmente l’attività di un piccolo gruppo di influenti gallerie, case d’aste, musei, curatori, critici, artisti, collezionisti e investitori. Sono questi a determinare la visibilità e il valore del lavoro di un artista. Il mercato dell’arte risulta essere dunque fortemente “intermediato”, in quanto al suo interno non vige propriamente la legge della domanda e dell’offerta, ma risulta pilotato nelle sue scelte dagli operatori professionisti che vi operano. Al contrario di altri campi culturali, il giudizio diretto del pubblico nel settore delle arti visive è quasi ininfluenza, evidentemente poiché non ritenuto capace (o all’altezza) di capire gli sviluppi dell’arte (specie quella contemporanea). Da qui il maggior rischio di perdita di trasparenza in questo mercato, testimoniato anche dai suoi alti “costi di transazione”, necessari per il suo funzionamento e che si riconducono, in gran parte, ai costi di mediazione.
- (52) Le case d’asta operano esclusivamente sul mercato secondario, dove determinano le quotazioni degli artisti nella misura in cui queste, da ufficiose (cioè stabilite e tenute riservate dalle gallerie) divengono pubbliche e quindi ufficiali. Al giorno d’oggi esistono diversi *database* (come *artprice* o *artnet*) che contengono in tempo reale tutte le ultime quotazioni degli artisti battuti nelle diverse aste mondiali, e divengono parametri per la valutazione delle opere nei segmenti più alti del mercato. Purtroppo il meccanismo del “prezzo minimo garantito” comporta che i prezzi battuti in asta non siano un indice realistico della domanda e del valore delle opere di un artista, in quanto sono spesso assoggettate ad operazioni speculative da parte di chi vende. Grandi collezionisti e *dealers* (e a volte gli artisti stessi) hanno tutto l’interesse nel mantenere alte le quotazioni perché su queste basi viene poi calcolato il valore del loro intero portafoglio. Questi dunque decidono di intervenire (spesso in cordata) per sostenere artificiosamente un gioco al rilancio, condizionando i prezzi di vendita. Nel caso manchi la domanda per l’opera bandita, in accordo con la casa d’aste, finiscono essi stessi per ricomprarla, garantendo così un adeguato livello delle quotazioni.
- (53) I fattori di convenienza in tal senso sono molteplici. Trattasi, innanzitutto, di un *business* con ramificazioni in tutto il mondo, molto difficile da ricostruire. Le opere d’arte poi, in qualità di “beni rifugio”, hanno il pregio di fungere da “assembli circolari” in quanto merce di scambio idonea a mascherare la provenienza degli investimenti a monte garantendo al contempo la disponibilità del bene in tempo reale sul mercato globale. In molti casi tele e sculture garantiscono passaggi di denaro tra gruppi mafiosi con un semplice accordo privato, così da concretizzare in sicurezza uno scambio di “valuta virtuale” senza che un singolo capolavoro e anche intere pinacoteche debbano essere trasferite da una sede all’altra (poiché custodite magari in un porto franco, inaccessibile a tutti).

Come risultato, i prezzi prendono il volo e questi possono rivendere i quadri (a privati o in aste pubbliche) fino a quando le quotazioni dell'artista sono ancora alte.

Alcuni mesi dopo lo stesso autore subisce una caduta di attenzione (e di quotazione), fino al suo completo ridimensionamento commerciale.

È oramai conclamato che una delle ragioni più importanti che sottende la logica degli investimenti nell'arte è che questa rappresenta, *de facto*, una sorta di valuta alternativa o "denaro ombra". "Penso che tutti vedano l'arte come una considerevole riserva di denaro, di per sé abbastanza facile da spostare in tutto il mondo", ha affermato in una recente intervista il CEO di Phillips, Edward Dolman⁽⁵⁴⁾.

Tra i primi ad accorgersene, sicuramente la criminalità organizzata autotona (camorra, mafia, ndrangheta), pronta a piegare importanti settori del mercato per i propri fini di arricchimento illecito, utilizzando di volta le opere come oggetto di speculazione finanziaria, mezzo di riciclaggio, garanzie per ulteriori investimenti (compravendita di armi e droga *in primis*).



Fig. 6: Overview sulla dimensione finanziaria del mercato globale dell'arte attuale (tratta da Berlinguer M., *È l'arte la criptovaluta delle mafie. I clan ripuliscono denaro sporco attraverso aste mondiali di quadri*. La Stampa del 10 febbraio 2020).

(54) G. ADAM, *Dark side of the boom. Controversie, intrighi, scandali nel mercato dell'arte*, Johan & Levi, 2019, pag. 126.

Ad oggi i principali attori del "sistema arte" sono concordi nell'affermare che le minacce maggiori alla reputazione ed al funzionamento del mercato dell'arte siano, in ordine sparso:

- l'inflazione di opere dalla dubbia provenienza e di difficile autenticazione;
- i conflitti di interesse finalizzati alla manipolazione dei prezzi;
- la mancanza di trasparenza dovuta a gestioni opache ed al proliferare di sotto-mercati paralleli (specie *online*) deregolamentati.

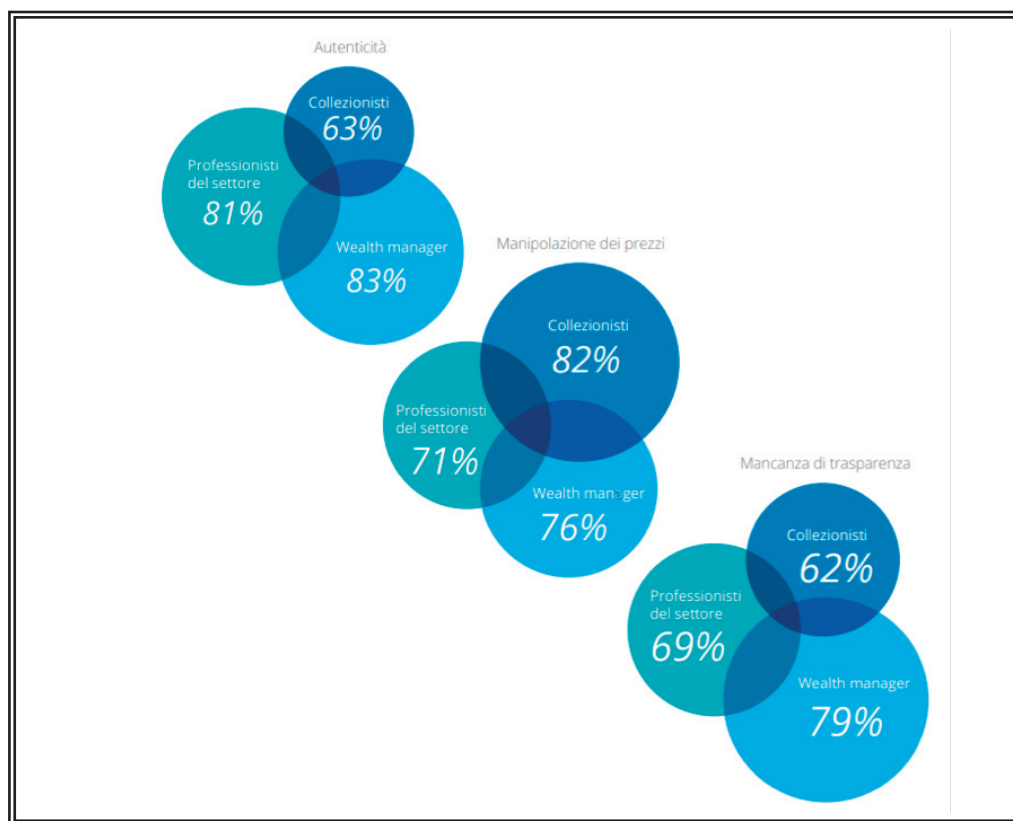


Fig. 7: Fattori di rischio del mercato dell'arte contemporanea (fonte Deloitte Luxembourg & ArtTactic Art & Finance Report 2017)

Mentre l'acquisto delle opere degli artisti più affermati e rinomati come Modigliani, Cézanne o Picasso, appartenenti all'arte moderna, assicura investimenti sicuri con prezzi in continua ascesa, il mercato dell'arte contemporanea si presenta con caratteristiche totalmente diverse: i rendimenti sono più incerti, sia perché si sta investendo/scommettendo su una risorsa non materiale e difficilmente valutabile come il probabile talento dei nuovi artisti emergenti, sia per la finanziarizzazione sempre più spinta dell'intero settore, tanto

da assumere spesso i tratti di una vera e propria “sindrome del “tulipano”⁽⁵⁵⁾. Basta considerare l’esempio dell’artista Damien Hirst che, dopo aver raggiunto il suo picco nel 2007, è crollato tra il 2008 e il 2010 per poi ritornare, nel 2011, al livello di nove anni prima. La forte volatilità dei prezzi costituisce un primo segnale d’allarme dello scoppio di una bolla speculativa: confrontando l’andamento dei titoli nel mercato dell’arte con quelli relativi ai mutui *subprime* sul mercato immobiliare si può notare una sospetta similitudine⁽⁵⁶⁾.

Oscar Wilde, nel suo saggio “Il critico come artista”, scriveva che “la critica è più creativa della creazione” poiché, in ultima battuta, è proprio questa a determinare il valore di un prodotto artistico. Oggi però, tra l’artista e il critico, si inserisce un terzo “attore” che gioca un ruolo fondamentale nella creazione del valore di mercato, i grandi fondi d’investimento che, investendo nell’arte contemporanea, puntano esplicitamente sul guadagno nel breve periodo, laddove un’opera d’arte può essere ritenuta veramente tale solo “consegnandosi alla distesa dei tempi”, come ebbe a dire il filosofo Hans Georg Gadamer, ovvero attraverso un’attribuzione di valore plurigenerazionale⁽⁵⁷⁾.

A sostenere il settore è intervenuto anche il complesso delle vendite *online*, salito prepotentemente alla ribalta in concomitanza con le restrizioni imposte dalla pandemia da COVID-19: con 12,4 miliardi di dollari registrati nel 2020 si attesta al venticinque per cento del mercato totale (nel 2019 era solo il nove per cento). Il quadro che delinea l’indagine annuale condotta da Art Basel, insieme a Ubs, permette di cogliere in profondità la portata e l’impatto della mutazione strutturale in atto⁽⁵⁸⁾.

Le strutture tradizionali di transazione (fiere, aste, mostre) sono passate al digitale (tramutandosi nelle cosiddette sale virtuali o *Online Viewing Room*); nel frattempo sono fiorite nuove piattaforme (mutuate anche da *social network* come *Instagram*) e molti scambi sono avvenuti in via privata tra artisti e collezionisti, sottraendosi più o meno parzialmente alla griglia dei controlli previsti dalla nuova normativa antiriciclaggio.

(55) La “bolla dei tulipani” o “tulipomania” è stata una manovra speculativa sui prezzi dei bulbi dei fiori scoppiata nell’economia olandese del Seicento, forse la prima crisi documentata nella storia del capitalismo. A partire dal 1636 il bulbo di tulipano diventò il quarto prodotto principale di esportazione dei Paesi Bassi (dopo gin, aringhe e formaggio); nella prima metà del XVII secolo il suo prezzo salì alle stelle a causa di una speculazione generale sul prodotto, per poi crollare drasticamente nel giro di un semestre. Molte persone ottennero e persero la loro fortuna da un giorno all’altro.

(56) A. MONTESI, *L’arte contemporanea? Una bolla, come i subprime*, 9 febbraio 2012, in <https://www.linkeista.it/2012/02/larte-contemporanea-una-bolla-come-i-subprime/>.

(57) P. PANZA, *Se esplose la bolla dell’arte*, in *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2011, in https://www.corriere.it/cultura/11_dicembre_29/panza-bolla-arte_e8d4c3de-3203-11e1-848c-416f55ac0aa7.shtml.

(58) M. GERLIS, *Art market report: digital sales to the rescue*, in *Financial Times*, 16 marzo 2021.

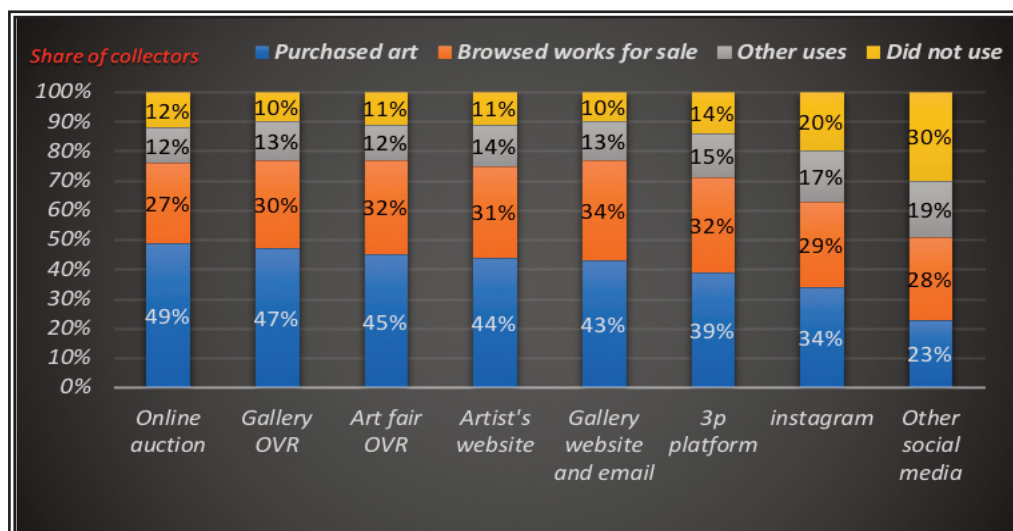


Fig. 8: Uso delle piattaforme online per il mercato dell'arte durante il 2020

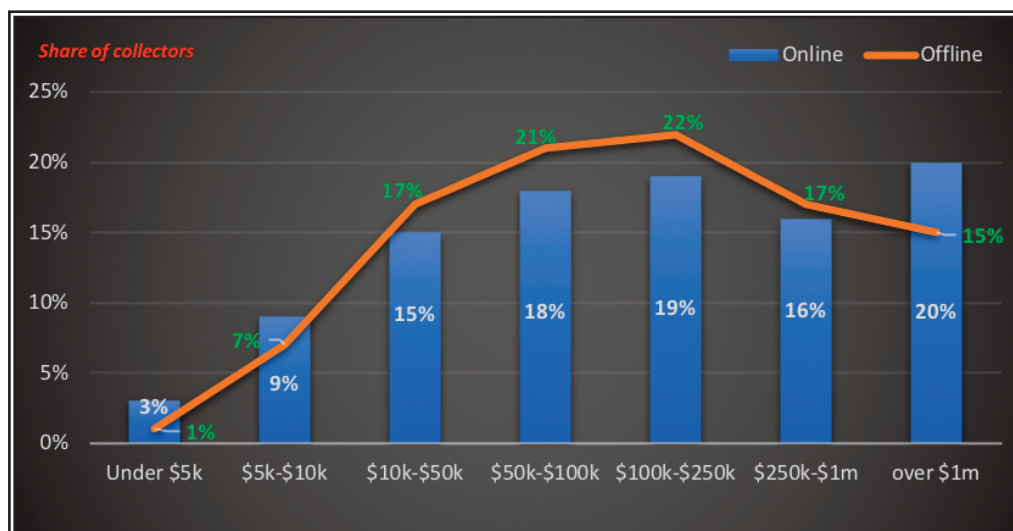


Fig. 9: Fasce di prezzo che hanno caratterizzato le vendite (online e non) di arte nel 2020

Proprio sul riciclaggio si stanno concentrando attualmente gli sforzi a livello internazionale per sottoporre il mercato dell'arte ad una regolamentazione più stringente: dal gennaio 2020 è infatti entrata in vigore la V direttiva UE "antiriciclaggio"⁽⁵⁹⁾ con la quale sono stati previsti espliciti obblighi legali in

(59) Trattasi della direttiva n. 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, datata 30 maggio 2018, che ha modificato la precedente direttiva 2015/849 (IV direttiva antiriciclaggio); è entrata in vigore il 9 luglio 2018 ed è stata recepita dagli Stati membri entro il 10 gennaio 2020 (anche da parte del Regno Unito).

capo ai soggetti che commerciano opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel loro commercio (galleristi, gestori di case d'asta, antiquari ma anche chi sia destinato alla loro conservazione, come gli operatori all'interno di porti franchi) nel caso in cui il valore dell'operazione, o di una serie di operazioni legate tra loro, sia pari o superiore a diecimila euro (importo che ricomprende la maggior parte della compravendita di opere d'arte, quantomeno nel mercato secondario), indipendentemente dal fatto che il pagamento avvenga attraverso transazioni "tradizionali" o a mezzo criptovalute. Il legislatore nazionale ha provveduto, con il D.Lgs. 125/2019 in vigore dal 10 novembre 2019, a recepire il contenuto della V direttiva antiriciclaggio, integrando e modificando la normativa di settore; in particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 5, lett. b) e c) del D.Lgs. 231/2007, è stata ampliata in tal senso la categoria degli operatori non finanziari legati al mondo dell'arte quali soggetti obbligati all'osservanza della normativa antiriciclaggio.

Questi dovranno:

> adottare delle procedure operative, proporzionate ai propri rischi, alla propria natura e alle proprie dimensioni⁽⁶⁰⁾, volte a mitigare e gestire i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel proprio settore di competenza (di cui si rende obbligatoria una valutazione *ex ante*);

> implementare dei corsi di formazione interni in materia di prevenzione e gestione dei rischi di riciclaggio, nonché sull'applicabilità delle procedure di mitigazione dei rischi applicate in seno alla propria struttura operativa⁽⁶¹⁾;

> svolgere una "adeguata verifica della clientela" (*Customer Due Diligence*, sotto l'acronimo CDD), in particolare dei beneficiari effettivi finali coinvolti nelle transazioni (spesso nascosti da un velo di anonimato garantito da una filiera intermedia di agenti, *broker* e società *off-shore*), conservando la relativa documentazione per un periodo di dieci anni.

(60) Nei casi di realtà particolarmente strutturate, anche attraverso la nomina di uno specifico *Reporting Officer* in tema di riciclaggio che sia adeguatamente supportato.

(61) Per determinare la conformità di una transazione agli obblighi di legge in materia di riciclaggio e finanziamento al terrorismo, è naturale che il venditore segua un approccio basato sul rischio (*risk-based approach*), predisponendo un'adeguata griglia di protezione attraverso una serie di *check-list*: attraverso interrogazioni incrociate, ad esempio, dovrà verificare se il cliente sia (o rappresenti) qualcuno a sua volta inserito in elenchi di soggetti sanzionati o segnalati per reati specifici, se risulti una persona politicamente esposta (coinvolta in, parente stretto di, funzionario governativo), se la sua fonte di ricchezza sia già completamente conosciuta o facilmente accertabile, se l'importo del potenziale acquisto sia coerente con i suoi mezzi, se i luoghi dichiarati dal medesimo (relativamente alla professione, residenza, conti bancari, ecc.) siano veritieri e riconducano a giurisdizioni ad alto rischio per il riciclaggio di denaro.

Tutto ciò si traduce, concretamente, nel predisporre e inviare alla Banca d’Italia le segnalazioni⁽⁶²⁾ delle cosiddette “operazioni sospette” (s.o.s.), vale a dire le operazioni per le quali “sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa”. A sua volta, l’obbligo di adeguata verifica al fine di capire se l’operazione sia sospetta o meno consiste, tra l’altro, nel raccogliere la documentazione che dimostri la provenienza dei fondi utilizzati per l’acquisto dell’opera d’arte o della cosa antica, e nel predisporre e compilare un questionario (*Know Your Customer*) che dimostri l’attribuzione del livello di rischio sia per il venditore sia per l’acquirente (inteso come il destinatario finale dell’opera e non come colui che proceda, in varie forme, all’acquisto per conto del medesimo)⁽⁶³⁾. Tale scenario si complica alquanto se il cliente o il suo agente risiedano negli Stati Uniti⁽⁶⁴⁾ (attore geopo-

- (62) Le s.o.s., se eseguite in buona fede e per le finalità previste dalla normativa, non costituiscono violazione di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e non comportano responsabilità di alcun tipo. L’identità del segnalatore, inoltre, rimane segreta.
- (63) La nuova *due diligence* dei clienti prevede che gli operatori interessati dagli obblighi della direttiva adottino misure ragionevoli per comprendere la struttura della proprietà e del controllo dei propri clienti, anche (e soprattutto) nel caso che questi “sia una persona giuridica, un *trust*, una società, una fondazione o un istituto giuridico simile”. Le procedure legate al *Know Your Customer* risultano particolarmente onerose per molte gallerie e commercianti poiché impattano al cuore del rapporto di vendita. Tuttavia, un’omissione in tal senso potrebbe comportare una pena fino a due anni di reclusione, una multa o entrambi.
- (64) Il mercato dell’arte americano non è soggetto alle misure *anti-insider trading*, né all’obbligo di riportare transazioni sospette a norma del *Suspicious Activity Report* e neppure ai requisiti di trasparenza del *Bank Secrecy Act* (BSA), che prevede misure giornaliere di prevenzione al riciclaggio di denaro e controllo sull’identità dei clienti. Di recente tuttavia gli Stati Uniti hanno iniziato un percorso di regolamentazione in tal senso al fine di introdurre vincoli più stringenti a mercati diversi, tra cui quello delle arti figurative, potenzialmente già a partire dal 2022. Inoltre già dal 1° gennaio 2021, nell’ambito del *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*, il Congresso ha esteso al settore di vendita delle antichità i requisiti dell’informativa al cliente ai sensi del predetto BSA. Il *casus belli* che ha attirato l’attenzione del governo sullo specifico settore sono stati gli esiti di un’indagine con la quale è stato dimostrato l’aggiornamento delle sanzioni imposte alla Russia dopo la sua annessione della Crimea nel febbraio 2014. In particolare, l’OFAC (*U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control*) ha individuato alcuni soggetti da iscrivere nella black list denominata *Special Designated National and Blocked Persons* (SDN) in quanto oligarchi vicini al presidente Putin e riconducibili a società multinazionali operanti prevalentemente nel settore energetico, degli armamenti, della metallurgia, della meccanica. Tra questi i fratelli Arcady e Boris Rotenberg, riconducibili alla proprietà di Gazprom Burenie che, a più riprese, sono riusciti ad acquistare all’asta a New York opere d’arte per un importo superiore a novantuno milioni di dollari tramite società di comodo collegate alla famiglia, rese note dallo studio legale Mossack Fonseca nello scandalo dei Panama Papers del 2016. Le case d’asta Sotheby’s e Christie’s erano a conoscenza delle sanzioni contro i Rotenberg ma non hanno proceduto ad indagare abbastanza a fondo per scoprire che fossero proprio loro i beneficiari finali. Si veda in proposito G. GIARDINI, M. PIRRELLI, *Russia, con l’arte aggirate le sanzioni Usa*, in *ilSole24Ore*, 5 agosto 2020, in <https://www.ilsole24ore.com/art/russia-l-arte-aggirate-sanzioni-usa-ADsTRAh>.

litico di rango primario nel mercato dell'arte) o in altre regioni del mondo (come la Cina, in forte ascesa nel *business* di settore) che non ammettano nel loro ordinamento una normativa antiriciclaggio così stringente. Tuttavia, anche la *Brexit*⁽⁶⁵⁾ potrebbe, in un futuro non troppo lontano, far sentire i suoi effetti negativi: pur restando in un perimetro di generale compatibilità con le direttive e gli altri strumenti europei in materia, il sistema antiriciclaggio del Regno Unito potrebbe infatti subire un processo di graduale divaricazione da quello dell'Unione, ingenerando forme di competizione "al ribasso" che porterebbero ad una conseguente proliferazione di richieste di arbitraggi. Del resto, l'iniziativa inglese di introdurre nel breve termine ben otto porti franchi sul suo territorio nazionale⁽⁶⁶⁾ non fa presagire nulla di buono in proposito.

Concludiamo questo *focus* sulle modalità opache che possono celarsi dietro le dinamiche finanziarie correlate al mercato attuale dell'arte citando una serie di servizi di *art advisory* (alcuni dei quali afferenti al cosiddetto *shadow banking*⁽⁶⁷⁾) che stanno prendendo sempre più piede all'interno della divisione *wealth management* delle banche più evolute: strumenti finanziari innovativi che, ad oggi, rappresentano delle vere e proprie zone di frontiera su cui sarà necessario intervenire per evitare, ancora una volta, degenerazioni speculative e derive criminogene.

(65) Nella newsletter n. 2 del 2021, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) precisa che, il 31 dicembre 2020, il Regno Unito è divenuto a tutti gli effetti un paese terzo per l'UE, uscendo dalla sfera di applicazione delle regole comunitarie. Per la definizione dei rapporti tra di esse dopo la *Brexit* è stato sottoscritto, il 24 dicembre 2020, un dettagliato accordo sugli scambi e la cooperazione (*Trade Agreement*). Tale accordo, tuttavia, non contiene specifici riferimenti ai presidi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo da mantenere o introdurre, sottoscrivendo solo la necessità che le parti si scambino informazioni "pertinenti", ove opportuno, conformemente ai rispettivi quadri legali; è inoltre richiamato il dovere, per il Regno Unito, di assicurare la trasparenza della titolarità effettiva di enti e società, con un generale rinvio agli standard del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) e alle corrispondenti disposizioni europee. Il *Trade Agreement* non affronta nemmeno il tema della collaborazione della FIU inglese con le FIU dell'Unione Europea. Al riguardo, la *Brexit* determina il venir meno dell'obbligo reciproco di inoltrare le segnalazioni di operazioni sospette che presentino caratteristiche *cross-border*, nonché dell'obbligo di recepire la Direttiva (UE) n. 2019/1153 sulla collaborazione domestica e internazionale tra le FIU e gli organi investigativi. Inoltre, la FIU inglese non è più ammessa all'utilizzo della rete FIU.NET; la collaborazione operativa viene assicurata attraverso la rete "Egmont", secondo lo stesso regime applicabile a tutte le FIU extra-europee. Vedasi in proposito I. FRISONI, *Antiriciclaggio: quadro europeo e impatto della Brexit*, in <https://iusletter.com/archivio/antiriciclaggio-quadro-europeo-impatto-della-brexit/>.

(66) F. VARESE, *I porti franchi del dopo Brexit, un buco nero nel cuore dell'Europa*, in *La Repubblica*, 11 marzo 2021.

(67) Secondo le parole di Carmelo Barbagallo, attuale presidente dell'Autorità di Supervisione e Informazione Finanziaria del Vaticano, si fa riferimento a "una forma di intermediazione basata su una varietà di veicoli di investimento con elevata leva finanziaria e di altre strutture al di fuori del sistema bancario".

a. *Art lending o “prestito garantito dall’arte”*

Si tratta di uno strumento di concessione di finanziamenti, il cui rimborso sia correlato alla costituzione di una garanzia avente ad oggetto un’opera d’arte (cosiddetta *collateral*). Tale dinamica si attaglia a clienti privati e collezionisti che desiderano estrarre liquidità dalle opere d’arte di loro proprietà⁽⁶⁸⁾ ed ha portato alla genesi di una nuova figura professionale, l’*art lender*, cioè colui che permette al collezionista o al professionista di impegnare opere dal valore elevato, ma stabile sul mercato. Il servizio, oltre a non comportare i tipici costi di transazione o le imposte sulle plusvalenze che si verificano in occasione di una vendita, ha il pregio di permettere al collezionista di continuare a possedere l’opera pur realizzando la liquidità necessaria per ulteriori investimenti. In genere la leva del finanziamento (*Loan To Value o LTV*) è compresa nella forbice tra il trenta e il cinquanta per cento sul valore dell’opera, laddove tuttavia questo non sia inferiore ad una certa soglia di rilevanza predeterminata dall’istituto di credito. Gli istituti finanziari possono a loro volta immettere sul mercato i titoli garantiti dai beni artistici, permettendo a terzi di investire indirettamente in opere d’arte promettendo rendimenti allettanti⁽⁶⁹⁾.

b. *Art flipping*

Ci si riferisce alla rivendita in tempi rapidi e finanziariamente vantaggiosa di un’opera d’arte⁽⁷⁰⁾. Il principale fattore di impulso è stata l’ascesa del mercato *online*, che ha velocizzato i tempi delle transazioni e globalizzato l’accesso al *business* creando una ricca gamma di accessi diretti, mutuati dai siti di aste, dai *social media* e da altri operatori presenti su *internet*.

(68) L’esigenza di monetizzare la propria opera d’arte generalmente è motivata dalla volontà di:
> ottenere le risorse per investire in differenti operazioni finanziarie (cosiddetta *liquidity*);
> ottenere una anticipazione (una sorta di finanziamento ponte, cosiddetta *bridge to sale*) dei benefici della vendita dell’opera d’arte, lasciando alla professionalità della casa d’aste il compito di individuare il momento di mercato, l’asta e l’attività di *marketing* migliore possibile per l’offerta sull’oggetto specifico;
> ottenere le risorse per investire nell’acquisto di ulteriori opere d’arte, ampliando così la collezione del beneficiario del finanziamento (cosiddetto *additional capital*).

(69) I finanziamenti direttamente garantiti dalle collezioni seguono un processo di “cartolarizzazione”, attraverso il quale vengono impacchettati in un contenitore finanziario al quale sarà associato un *rating* e un certo grado di liquidità, diventando così cedibile: il rischio inerente al prestito originario viene cioè “mischiato” con altri rischi afferenti ad altri debiti, nell’ipotesi che in questo modo il primo diventi statisticamente meno rilevante. Chiaramente sarà fondamentale per chi acquista il titolo sapere in anticipo quali opere d’arte siano comprese tra i *collateral*, poiché il rapporto rischio/rendimento di questi strumenti è direttamente collegato alle collezioni d’arte a cui sono collegati.

(70) Uno degli esempi più lampanti di *art flipping* è la storia del *Warrior* di Jean-Michel Basquiat, un dipinto che è stato messo all’asta tre volte tra il 2005 e il 2012 con una progressiva ascesa del suo prezzo del 450%! Vedasi in proposito M. AVVISATI, *Cosa è l’art flipping e come funziona. Opportunità o speculazione?*, in <https://www.madeartiscomunicatio.com/single-post/2018/07/27/Untitled>.

D'altro canto, questa pratica ha reso instabile il mercato dell'arte, influenzandone seriamente le modalità di formazione dei prezzi attraverso l'introduzione di variabilità molto rapide e di per sé estranee al comparto stesso poiché provenienti da settori del tutto diversi.

A riprova di ciò si sottolinea come nel *flipping* le operazioni siano puramente finanziarie: non di rado l'opera in oggetto passa di mano in mano senza mai spostarsi fisicamente da dove è custodita, gli attori che prendono parte a questi processi, d'altro canto, quasi mai l'hanno vista fisicamente, ma solo attraverso gli estremi di un'operazione su conto corrente.

La delicatezza di questa pratica è insita peraltro nella sua naturale necessità di liquidità: se le operazioni avvengono in modo troppo rapido, c'è sempre il rischio di creare meccanismi di derivati e/o vendite allo scoperto⁽⁷¹⁾, oppure che vengano impiegati capitali di natura illecita in quanto la celerità delle transazioni complica di molto la tracciabilità delle operazioni e la praticabilità di due diligence approfondite.

c. *Compravendite "garantite"*

Si tratta di accordi attraverso i quali una casa d'aste si impegna a pagare al venditore uno specifico importo per un determinato bene, a prescindere dall'effettivo risultato della vendita; costituisce dunque uno strumento finanziario per assicurare i collezionisti ed incentivarli a vendere le opere d'arte in loro possesso, allontanando i possibili dubbi riconducibili al rischio che il proprio bene rimanga invenduto o che non raggiunga il "prezzo di riserva", ossia il prezzo minimo per cui si è disposti a vendere tale bene. Una variante di questo meccanismo è la cosiddetta "garanzia di terze parti" (*irrevocable bid*), che costituisce un'offerta irrevocabile effettuata da un individuo interessato ad acquistare l'opera prima che l'asta abbia luogo⁽⁷²⁾.

Nei mesi che precedono l'asta, esiste di fatto un mercato parallelo che stabilisce il prezzo dell'opera ancor prima della sua vendita, talvolta sono proprio le case d'asta a mettere i garanti in concorrenza tra loro per stabilire l'effettivo valore di garanzia da concedere.

Si stima che oltre il settanta per cento dei lotti siano oggi "garantiti", soprattutto quelli di maggiore qualità (cosiddetti *top lot*), e un numero sempre

(71) La vendita allo scoperto (*short selling*) consiste nella vendita di strumenti finanziari non posseduti con successivo riacquisto. Questa operazione si effettua se si ritiene che il prezzo al quale gli strumenti finanziari si riacquisteranno sarà inferiore al prezzo inizialmente incassato attraverso la vendita.

(72) A. ZORLONI, *La finanza sposa l'arte*, 15 gennaio 2019, in <https://www.bluerating.com/private/562050/la-finanza-sposa-larte>.

maggiori di fondi di investimento di questo tipo sta prendendo posto nel pacchetto di proposte gestito dalle società finanziarie più accreditate⁽⁷³⁾.

Tale prassi apre, tuttavia, il fianco alla possibilità di manipolare i prezzi, prima e durante la vendita, poiché:

> sia l'identità dei garanti, sia i relativi contratti (soprattutto clausole e prezzo di garanzia) sono coperti dal più stretto anonimato, nella quasi totale assenza di ogni trasparenza di mercato;

> le case d'asta detengono un interesse economico nella vendita di un lotto per cui concedono una garanzia, pertanto potrebbero spingere per una loro maggiore promozione. Nel caso in cui il "prezzo di martello" superi il "prezzo di garanzia" concordato con il venditore, la casa d'aste riceve infatti una percentuale variabile sul *surplus* generato;

> stabilire un valore di garanzia significa in qualche modo predeterminare un possibile valore di vendita, rendendo possibile un innaturale incremento delle quotazioni dei beni in oggetto. Questo vale soprattutto per le garanzie concesse da terze parti, poiché ai garanti non è impedito di fare offerte per il lotto per cui hanno offerto una garanzia, comportandosi dunque da spregiudicati speculatori senza alcun interesse verso i pezzi da collezione in trattativa.

5. Conclusioni

Come abbiamo visto fin qui, il mercato dell'arte continua ad essere investito da un'evoluzione per certi versi radicale, che evidenzia plurime contaminazioni e connessioni con mondi apparentemente lontani e diversi, a partire da quello finanziario. La stessa ontologia dell'opera d'arte ha cambiato pelle, ben al di là di semplici valutazioni di carattere estetico; lungi dall'interrogarsi sull'opportunità della sua equiparazione ad *asset* di investimento (sia diretto sia indiretto), il legislatore è chiamato a pronunciarsi su questioni di per sé complesse, per natura e per portata. Da una parte la polimorfica manifestazione dell'arte contemporanea, insieme alla continua riscoperta di quella cosiddetta "antica", porta alla luce la necessità di un approccio ineludibilmente interdisciplinare per operare in concreto una tutela del patrimonio artistico-culturale a tutto campo: in questa prospettiva archeologi, scienziati forensi, antropologi, esperti di comunicazione e di finanza rappresentano ormai una platea di collaboratori essenziali per legislatori, magistratura e Forze dell'ordine.

(73) Ad esempio, il gruppo *The Fine Art Group* di Londra, società specializzata in investimenti in arte, gestisce due fondi interamente dedicati alle garanzie il cui volume di affari è cresciuto costantemente nell'ultimo quinquennio.

Dall'altra, quella stessa tutela e conservazione garantita dall'art. 9 della nostra Costituzione allarga il novero di realtà, nazionali ed internazionali, centrali e locali, pubbliche e private chiamate a fare la loro parte ed il cui coordinamento si rivela fondamentale, tanto nelle tavole rotonde di settore quanto nel contrasto in situ all'infiltrazione della criminalità organizzata.

Mai come oggi il mondo dell'arte rappresenta un caleidoscopio di tendenze, attori, processi: tutelare l'immenso patrimonio culturale nazionale significa riconoscerne il valore imprescindibile di memoria storica (da rendere disponibile alle generazioni future) e di testimonianza pulsante della vita sociale delle comunità, che ponendosi in relazione con esso possono riscoprire le proprie radici identitarie. Per essere all'altezza di una sfida così importante il diritto dell'arte, lungi dall'essere dottrinalmente prigioniero del dilemma kelseniano tra l'essere (*Sein*) e il dover essere (*Sollen*), ha bisogno di riappropriarsi più che mai della sua capacità di interpretare la realtà partendo dall'osservazione strutturata dei fatti, in ragione dell'intrinseca forza normativa in essi contenuta (*ex facto oritur ius*). E perché no, trarre ispirazione da chi, come l'archeologo Khaled al Asaad⁽⁷⁴⁾, ha speso tutta la sua vita al servizio dell'arte stessa, lavorando alacremente per portare alla luce dalla "sua" Palmira i tesori di civiltà scomparse e narrarne la storia al mondo. "Conoscere il passato ci aiuta a crescere. Ignorarlo ci fa restare per sempre bambini", usava ripetere. E per proteggere questo passato non ha chinato la testa di fronte all'escrabiabile violenza del terrorismo più becero, che sulla mistificazione e il depredamento ha costruito, invece, le fragili colonne del suo fanatismo.

Il suo sacrificio è stato celebrato dal presidente Mattarella, nell'ottobre del 2015, con la dedica dell'area degli Arsenali della Repubblica di Pisa, allora appena restaurati. A ciascuno di noi, ogni giorno, spetta altresì il dovere di ricordare come l'arte sia un diritto di tutti e quindi, come tutti i diritti, implichi una coscienza, una sensibilità, una responsabilità: quella di una solerte, costante vigilanza.

(74) L'archeologo era una delle figure più note della Siria contemporanea. Sin dai primissimi anni Sessanta del Novecento si era dedicato con passione allo studio sistematico di Palmira, iscritta dall'Unesco tra i siti patrimonio dell'umanità e storicamente nota per essere la città delle grandi carovane che percorrevano le rotte del deserto che collegavano il Mediterraneo all'Oriente e all'Africa sub-sahariana. Quando venne decapitato, ottantunenne, dai tagliagole dell'Isis tra le vestigia antiche di Palmira, il 18 agosto 2015, lo sdegno fu unanime in tutto il mondo. La sua "colpa" fu quella di non voler abbandonare il museo archeologico di Palmira, né rivelare dove avesse nascosto i reperti più preziosi. Vedasi in proposito L. CREMONESI, *Ritrovate le spoglie di Al Asaad, l'archeologo martire di Palmira*, in *Corriere della Sera*, 9 febbraio 2021, scaricabile da https://www.corriere.it/esteri/21_febbraio_08/ritrovati-resti-custode-palmira-fu-decapitato-dall-isis-perche-non-voleva-abbandonare-suo-museo-e06a7e40-69fe-11eb-924b-61776b6fba88.shtml.

Bibliografia

- > AA.VV., *L'arte non vera non può essere arte*, Edizioni Efestò, 2018;
- > AA.VV., *Art Lending e cartolarizzazione delle opere: un ponte tra Arte e Finanza per dare trasparenza al mercato*, 18 agosto 2019 in <https://patrimoniafinanza.com/2019/08/18/art-lending-e-cartolarizzazione-delle-opere-un-ponte-tra-arte-e-finanza-per-dare-trasparenza-al-mercato/>;
- > G. ADAM, *Dark side of the boom. Controversie, intrighi, scandali nel mercato dell'arte*, Johan & Levi, 2019;
- > N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002;
- > M. BALCELLS, *Art Crime as White-Collar Crime*, in J. D. KILA & M. BALCELLS, *Cultural Property Crime*, 2014, Brill Editor, pagg. 96-110;
- > C.A. BRIOSCHI, *Un capolavoro chiamato Italia*, Fondazione Enzo Hrubby, 2014;
- > P. B. CAMPBELL, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, pag. 113;
- > E. CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomia locali*, in *Le Regioni*, 1984, pagg. 1181 ss.;
- > Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, *Attività operativa 2019*, in <https://www.journalchc.com/wp-content/uploads/2020/05/Attivita%CC%80-Operativa-TPC-2019.pdf>;
- > L. D'AGOSTINO, *Dalla «vittoria di Nicosia» alla «navetta» legislativa: i nuovi orizzonti normativi nel contrasto ai traffici illeciti di beni culturali*, in *Diritto Penale Contemporaneo* (1/2018), in <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/3447-dagostino.pdf>;
- > P. G. FERRI, *La riforma del sistema di protezione penale dei beni culturali: luci ed ombre*, 6 marzo 2020, in <http://www.eunomika.com/2020/03/06/la-riforma-del-sistema-di-protezione-penale-dei-beni-culturali-luci-ed-ombre/>;
- > N. HOROWITZ, *Art of the Deal: Contemporary Art in a Global Financial Market*, 30 settembre 2014, Princeton Univ Pr;
- > MACKENZIE S., *White-Collar Crime, Organized Crime and the Challenges of Doing Research on Art Crime*, in HUFNAGEL S., CHAPPELL D., *The Palgrave Handbook on Art Crime*, Palgrave Macmillan UK, 2019, pagg. 839-853;
- > S. MACKENZIE, N. BRODIE, D. YATES, C. TSIROGIANNIS, *Trafficking Culture: New Directions in Researching the Global Market in Illicit Antiquities*, Routledge, 2020;
- > V. MANES, *La circolazione illecita dei beni artistici e archeologici. Risposte penali ed extrapenali a confronto*, in *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Giuffrè, 2015, pp. 83-109;
- > F. S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002;

- > F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, Varese, 1977, pagg. 793 ss.;
- > S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, 2016;
- > Rapporto Deloitte, *Lo stato dell'Arte. Una fotografia del settore Art & Finance ai tempi del COVID-19*, ottobre 2020, in <https://www2.deloitte.com/it/it/pages/private/articles/lo-stato-dell-arte---deloitte-italy---deloitte-private.html>;
- > Rapporto Deloitte, *Il mercato dell'arte e dei beni da collezione. Report 2019*, in <https://www2.deloitte.com/it/it/pages/financial-services/articles/il-mercato-dell-arte-e-dei-beni-da-collezione---deloitte-italy---.html>;
- > Rapporto OCSE, *Ending the Shell Game. Cracking down on the Professionals who enable Tax and White Collar Crimes*, febbraio 2021, in <http://www.oecd.org/tax/crime/ending-the-shell-game-cracking-down-on-the-professionals-who-enable-tax-and-white-collar-crimes.pdf>;
- > R. RICCARDI, *Detective dell'arte*, Rizzoli, 2019;
- > F. SIRONI, (2020, luglio 16). *Così riciclaggio e speculazione uccidono il mondo dell'arte*, l'Espresso, 16 luglio 2020;
- > A. ZORLONI, *L'economia dell'arte contemporanea, Mercati, strategie e star system*, Franco De Angeli, 2011;
- > A. ZORLONI, *The Economics of Contemporary Art*, Springer, 2013.





Tenente Colonnello
Silvio Mele(*)

Aspetti di polizia giudiziaria per la tutela dei beni archeologici(**) *(seconda parte)*

SOMMARIO: 5. La verifica e la dichiarazione di interesse culturale. - 6. Le ricerche archeologiche.

5. La verifica e la dichiarazione di interesse culturale

Affrontato dunque compiutamente il tema del possesso dei beni archeologici, il secondo argomento che rileva ai fini della tutela del patrimonio culturale, è quello dell'interesse culturale. La verifica dell'interesse archeologico del bene è il provvedimento che l'Autorità amministrativa rilascia al termine dell'apprezzamento del valore culturale del bene e della stima della sua intensità.

Come si è visto nella prima parte di questa trattazione⁽³⁹⁾, anche per la determinazione dell'entità dell'interesse culturale del bene archeologico è decisivo l'accertamento della proprietà del bene poiché la natura della valutazione operata dall'Autorità amministrativa si differenzia in relazione alla proprietà del reperto. Per essere - infatti - considerati beni culturali:

➤ i reperti archeologici di proprietà pubblica sono sottoposti ad una verifica: in questo caso la procedura è molto semplice giacché non sussiste un interesse contrapposto, essendo il bene comunque già pubblico e la verifica di interesse servirà solo ad assoggettare il bene demaniale, regionale o comunale alla prevista normativa di tutela;

➤ i reperti archeologici di proprietà privata sono invece soggetti ad una dichiarazione costitutiva dell'interesse culturale che avrà conseguenze e vincoli sull'esercizio del diritto di proprietà.

(*) Comandante Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale di Torino.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(39) Si veda il par. 2 della prima parte di questa trattazione "La definizione del Codice dei beni culturali e del paesaggio".

Il procedimento di verifica/dichiarazione dell'interesse culturale:

- > è avviato dal Soprintendente;
- > risponde a criteri di trasparenza e impugnabilità;
- > si traduce da subito in una condizione di tutela per il bene, sospesa solo in caso di ricorso e ferme rimanendo precise disposizioni cautelari;
- > si conclude con l'adozione del provvedimento da parte della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale e la notifica del provvedimento, nonché la trascrizione nei registri immobiliari se si tratta di beni immobili.

6. Le ricerche archeologiche

Il patrimonio archeologico è costituito tanto dal novero dei beni conosciuti quanto da quello dei beni non ancora emersi, perché sotterrati o sommersi.

I beni archeologici conosciuti sono soggetti alle attività di catalogazione e di inventariazione⁽⁴⁰⁾, entrambe curate dalle Soprintendenze con il concorso delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali sotto il coordinamento del Ministero, per il tramite dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD).

Le competenze sulla tutela dei beni archeologici conosciuti e non conosciuti, attribuite alle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e ad altri uffici del Ministero della cultura (MiC), consistono in azioni preventive e autorizzative, oltre che di vigilanza e - nel caso - sanzionatorie.

a. La tutela dei beni emersi

Il patrimonio archeologico può essere sottoposto a tutela mediante procedure di dichiarazione d'interesse (cosiddetto "vincolo", diretto e indiretto).

Il vincolo «diretto» può riguardare singoli beni o complessi di monumenti e aree ritenuti di interesse archeologico (in questo caso la comunicazione si estende agli Enti territoriali).

Il vincolo «indiretto» è applicabile non a cose, ma a complessi e località di interesse archeologico, per le quali il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme per evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili oppure ne sia danneggiata la prospettiva o la luce ovvero ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.

Per motivi di pubblica utilità e a fini di tutela, fruizione pubblica e ricerca, lo Stato può entrare in possesso di immobili ed aree dichiarate di interesse archeologico mediante espropriazione.

(40) Le attività di catalogazione finalizzate al censimento e documentazione del patrimonio, si distinguono da quelle di inventario che hanno maggiormente una finalità di stima patrimoniale.

La proposta di esproprio è a cura della Soprintendenza, che avvia il procedimento dopo la valutazione positiva della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio.

Il decreto di pubblica utilità, a titolo oneroso per lo Stato che deve corrispondere all'espropriato una indennità di espropriazione, è formalizzato dalla Direzione Generale, e sottoposto alla magistratura contabile. A conclusione dell'*iter*, il bene passa al Demanio dello Stato.

Il Ministero della cultura può anche autorizzare Regioni ed Enti Pubblici ad effettuare l'espropriazione, ma solo per motivi di pubblica utilità.

b. La tutela dei beni non emersi

1) L'archeologia preventiva

La legge italiana attribuisce alla proprietà dello Stato le cose ritrovate nel sottosuolo o nei fondali marini, da chiunque scoperte che, se immobili, entreranno a far parte del demanio, se mobili, nel patrimonio indisponibile.

La principale forma di tutela esercitata nei confronti del patrimonio archeologico non emerso coincide con la cosiddetta «archeologia preventiva», prevista per i lavori pubblici dal Codice degli appalti.

La materia è regolata dalle indicazioni operative fornite dalla Direzione generale nel 2012, ampliate e precisate nel 2016.

2) Le concessioni di scavo

Ai sensi del Codice dei beni, le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento dei beni archeologici sul territorio nazionale sono riservate al Ministero ed in particolare, ai sensi dell'art. 2, lettera e) del DM 44/2016, tale funzione concessoria è attribuita alla competenza esclusiva della Direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio.

Il Ministero può tuttavia dare in concessione l'esecuzione di ricerche archeologiche e di altre opere, in genere a Istituti di ricerca (Università, Centri di studio) italiani o stranieri, ma anche a Comuni e altri Enti.

La domanda è presentata dall'ente richiedente alla Soprintendenza, con allegati:

- > piano programmatico;
- > piano economico comprensivo di una somma per eventuali interventi di restauro delle strutture e ripristino dello stato;
- > planimetria georeferita dell'area;
- > *curriculum* del direttore di scavo;
- > per i rinnovi, la relazione sulla campagna precedente ed elenco dei materiali rinvenuti.

L'autorizzazione è rilasciata dalla Direzione generale ABAP, previa istruttoria della competente Soprintendenza, e può essere revocata o annullata qualora il concessionario non ottemperi alle prescrizioni fornite.

c. Le attività di ricerca

L'importanza della protezione del patrimonio archeologico ha indotto il legislatore ad anticipare la soglia di tutela dei beni culturali ad un momento antecedente a quello del loro impossessamento o danneggiamento, sottoponendo a rigido controllo amministrativo le attività di ricerca. L'art. 88 del Codice dei beni riserva esclusivamente al Ministero tutte le attività di ricerca archeologica e quelle inerenti al ritrovamento dei beni culturali nel territorio nazionale⁽⁴¹⁾. L'art. 88, titolato Attività di ricerca, recita infatti come segue:

1. Le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all'articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero;

2. Il Ministero può ordinare l'occupazione temporanea degli immobili ove devono eseguirsi le ricerche o le opere di cui al comma 1. 3. Il proprietario dell'immobile ha diritto ad un'indennità per l'occupazione, determinata secondo le modalità stabilite dalle disposizioni generali in materia di espropriazione per pubblica utilità. L'indennità può essere corrisposta in denaro o, a richiesta del proprietario, mediante rilascio delle cose ritrovate o di parte di esse, quando non interessino le raccolte dello Stato.

Il Ministero può dare in concessione⁽⁴²⁾ tali attività ad altri soggetti, pubblici

(41) Essendo territorio italiano estremamente sensibile sul piano archeologico per la fecondità del suo sottosuolo, è frequente che l'esecuzione di tutte le opere edilizie siano seguite con particolare attenzione dalle Soprintendenze territoriali che possono intervenire limitando solo in via temporanea e per il tempo strettamente necessario l'esecuzione delle opere e i diritti del proprietario del suolo ove vengono condotte le ricerche. A questi, peraltro, viene riconosciuta un'indennità per l'occupazione ed un risarcimento per il "disagio" eventualmente subito. Tale indennità, che costituisce un vero e proprio diritto soggettivo, è determinata secondo le modalità stabilite dalle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità e consiste in una somma di denaro oppure - ma solo a richiesta del proprietario - mediante il rilascio delle cose ritrovate che non siano di interesse per lo Stato. È prevista anche la possibilità di una sospensione delle opere quando, ad esempio, si renda necessaria l'esecuzione di lavori di conservazione, di studio, di rilievo, di disegno, di fotografia e calco ovvero sia necessaria a seguito nella scoperta di ruderi o monumenti di importanza tale da ritenere di dover avviare la procedura di espropriazione.

(42) Art. 89. Concessione di ricerca:

1. Il Ministero può dare in concessione a soggetti pubblici o privati l'esecuzione delle ricerche e delle opere indicate nell'articolo 88 ed emettere a favore del concessionario il decreto di occupazione degli immobili ove devono eseguirsi i lavori;

2. Il concessionario deve osservare, oltre alle prescrizioni imposte nell'atto di concessione, tutte le altre che il Ministero ritenga di impartire. In caso di inosservanza la concessione è revocata;

3. La concessione può essere revocata anche quando il Ministero intenda sostituirsi nell'esecuzione o prosecuzione delle opere. In tal caso sono rimborsate al concessionario le spese occorse per le opere già eseguite ed il relativo importo è fissato dal Ministero;

4. Ove il concessionario non ritenga di accettare la determinazione ministeriale, l'importo è stabilito da un perito tecnico nominato dal presidente del tribunale. Le relative spese sono anticipate dal concessionario;

5. La concessione prevista al comma 1 può essere rilasciata anche al proprietario degli immobili ove devono eseguirsi i lavori;

o privati, i quali però devono attenersi alle prescrizioni che vengono imposte nell'atto di concessione nonché a quelle altre che siano state impartite successivamente⁽⁴³⁾.

L'atto di concessione ha durata temporanea ed è soggetto a revoca. I commi 2 e 3 dell'art. 89 disciplinano due distinte ipotesi di revoca.

Il primo caso riguarda una ipotesi di revoca sanzionatoria ed interviene allorquando il concessionario non abbia osservato le prescrizioni imposte dal Ministero sia nell'atto di concessione sia in quelle imposte successivamente. Si tratta di condotte esuberanti le prescrizioni o svolte con imperizia incompatibile con le esigenze di tutela o di attività eseguite in assenza di vigilanza da parte dei periti archeologi che sono indicati in sede di concessione. Senza dubbio la revoca può conseguire al compimento di fatto di reato conseguenti il danneggiamento dei beni o dei siti o, peggio, il trafugamento dei reperti.

Nel secondo caso, la revoca si ha allorquando il Ministero ritenga di doversi sostituire nell'esecuzione o prosecuzione delle opere. In questo caso è previsto un rimborso al concessionario delle spese sostenute per le opere già eseguite. L'importo è fissato dal Ministero.

d. Violazioni in materia di ricerche archeologiche

Il legislatore ha previsto una sanzione penale nei confronti delle attività condotte in violazione della normativa.

L'art. 175 del Codice dei beni recita infatti che:

È punito con l'arresto fino ad un anno e l'ammenda da euro 310 a euro 3.099:

a) chiunque esegue ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose indicate all'articolo 10 senza concessione, ovvero non osserva le prescrizioni date dall'amministrazione;

b) chiunque, essendovi tenuto, non denuncia nel termine prescritto dall'articolo 90, comma 1, le cose indicate nell'articolo 10 rinvenute fortuitamente o non provvede alla loro conservazione temporanea.

Il legislatore ha inteso, pertanto, non solo punire l'impossessamento del bene archeologico ma anche tutte le relative attività prodromiche. La previsione normativa, inoltre, mette sullo stesso piano le ricerche clandestine e quelle che, seppur autorizzate, avvengono violando le indicazioni di tutela imposte dall'Autorità in sede autorizzativa.

6. Il Ministero può consentire, a richiesta, che le cose rinvenute rimangano, in tutto o in parte, presso la Regione od altro ente pubblico territoriale per fini espositivi, sempre che l'ente disponga di una sede idonea e possa garantire la conservazione e la custodia delle cose medesime.

(43) I costi dell'attività di ricerca gravano tutti, in linea di massima, sul concessionario, anche se sono previsti contributi ministeriali allorquando le prescrizioni fornite determinino un rilevante aumento delle spese.

1) *La definizione di attività di ricerca*

Nell'analisi delle ricerche archeologiche, il primo tema importante è quello inerente alla corretta delimitazione della condotta tipica prevista dalla legge come reato. Da un punto di vista rigorosamente testuale, la genericità della espressione utilizzata dal legislatore nell'art. 88 del Codice dei beni induce ad una interpretazione estensiva della norma di guisa che, in assenza di una autorizzazione ministeriale, sia da punibile qualsiasi attività di ricerca, indipendentemente dalle modalità di esecuzione. Qualunque ricerca archeologica, anche non invasiva, o che non comporti una materiale modificazione del suolo deve dunque ricomprendersi sotto la esclusiva potestà del Ministero.

Che questa sia la volontà del legislatore, emerge anche dal raffronto con la successiva formula verbale utilizzata, nel medesimo articolo, per ricomprensione - sempre sotto l'esclusiva autorità del Ministero - anche le opere, ossia le attività di scavo, evidentemente distinte dalle attività di ricerca. Quindi non solo le opere, o le attività condotte sul campo che comportano una modifica del territorio quali gli scavi, i sondaggi e le perforazioni, sono vietate senza una esplicita autorizzazione, bensì anche le generiche ricerche, ovvero tutte le attività di indagine archeologica. Il necessario rigore nella interpretazione deriva dalla finalità di voler sottoporre a rigido controllo amministrativo tutti gli studi archeologici, non solo per tutelare l'integrità del patrimonio culturale nazionale bensì per garantire il coordinamento e la validità scientifica delle singole attività. Tale esplicito intento è stato chiaramente espresso nella Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, firmata alla Valletta il 16 gennaio 1992 e Ratificata in Italia con la legge 29 aprile 2015, n. 57. L'art. 3 della citata convenzione impegna le parti contraenti a «porre in atto procedure di autorizzazione e di controllo degli scavi nonché altre attività archeologiche» proprio al fine di «preservare il patrimonio archeologico e di garantire il significato scientifico delle operazioni di ricerca archeologica»⁽⁴⁴⁾.

Anche la regolamentazione amministrativa propende per una lettura estensiva del dato normativo poiché con decretazione ministeriale, il Ministero della cultura, ha ribadito la competenza esclusiva della Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio nell'«affidamento in concessione a richiedenti che siano estranei all'Amministrazione BAC dell'esecuzione di ricerche archeologiche non invasive»⁽⁴⁵⁾.

(44) Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, fatta alla Valletta il 16 gennaio 1992 (GÜ n. 108 del 12 maggio 2015).

(45) Nel definire i compiti del Direttore generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio (ABAP), l'art. 2, comma 2, lettera e) del DM n. 44/2016 ricomprende sotto la sua competenza il compito di affidare «in concessione a soggetti pubblici o privati l'esecuzione di ricerche archeologiche o di opere dirette al ritrovamento di beni culturali, ai sensi dell'articolo 89 del Codice».

2) *L'ambito di applicazione della norma*

Il secondo tema rilevante per la protezione del patrimonio culturale è l'estensione territoriale del divieto. Le ricerche archeologiche non sono solo quelle che vengono condotte nell'ambito di un'area già dichiarata di interesse archeologico. Secondo un criterio di interpretazione finalistica, in forza della quale devono intendersi come archeologiche tutte quelle attività di ricerca volte ad individuare «tutti i vestigi, beni ed altre tracce dell'esistenza dell'umanità nel passato»⁽⁴⁶⁾, se non autorizzate, esse sono illecite indipendentemente dal luogo ove siano condotte.

Questa interpretazione è ben sostenuta dalla suprema Corte di cassazione che, dopo aver affermato che «ai fini della integrazione della fattispecie non rileva l'esistenza o meno del sito archeologico quanto la condotta in sé caratterizzata da ricerche nel sottosuolo di tipo archeologico indirizzate, quindi, alla scoperta di beni di interesse archeologico ed effettuate senza autorizzazione»⁽⁴⁷⁾, ribadisce che la finalità archeologica della ricerca debba emergere da un contesto probatorio congruente e logico, escludendo che qualunque ricerca eseguita sul territorio possa apoditticamente ritenersi archeologica o sia sostenuta «da argomentazioni di tipo presuntivo»⁽⁴⁸⁾.

In sintesi, è archeologica quella ricerca che secondo un criterio teleologico di interpretazione è finalizzata alternativamente allo studio ovvero all'individuazione oppure al recupero di tracce di civiltà in qualunque area del territorio nazionale.

Ovviamente, tale finalità non può essere presunta o presupposta ma dovrà essere dimostrata da una serie di fonti di prova ovvero da elementi investigativi gravi, precisi e concordanti.

La valutazione degli elementi indiziari in questo ambito di polizia giudiziaria è assai nota agli operatori specializzati del settore. L'uso delle attrezzature di rilevamento elettronico (*georadar, metal detector, ecoscandaglio*) non è un elemento inequivocabilmente riconducibile all'esercizio di attività archeologiche. Si tratta di attività che possono avere finalità di ricerca geologica, mineraria o geografica.

È dunque compito dell'operatore di polizia raccogliere gli elementi investigativi tali da poter correttamente contestare l'ipotesi di reato.

(46) Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, fatta alla Valletta il 16 gennaio 1992, art. 1, comma 2.

(47) Cass. pen., sez. Terza, n. 51681 del 5 dicembre 2016.

(48) Nel caso di specie, il collegio, pur ribadendo l'orientamento secondo il quale è irrilevante la classificazione del luogo come archeologico ha riconosciuto come non inverosimile la tesi «disattesa dalla Corte di merito sulla base di affermazioni autoreferenziali - della ricerca di meteoriti come riferito dai due imputati nella immediatezza della loro individuazione».

A titolo meramente esemplificativo, le prove logiche della finalità archeologica della ricerca potranno essere desunte dal possesso di reperti archeologici nella medesima circostanza della contestazione del fatto, ovvero dal contesto in cui è avvenuto, o dalla personalità del soggetto agente già avvezzo a pratiche del medesimo tipo oppure ancora che è già aduso a pratiche di collezionismo o compravendita di materiali archeologici provenienti da scavo clandestino.

Le condizioni del bene archeologico sono importanti per determinarne la provenienza da escavazione. L'accurata ispezione del bene idonea a rilevare sul reperto:

- > la presenza di ossidazioni riconducibili a perdurante interramento;
- > l'esistenza di concrezioni terrose;
- > le tracce di spazzolamento attribuibile ad abrasione meccanica riconducibile alla volontà di eliminare le incrostazioni o eliminarne le ossidazioni,

sono importanti elementi indiziari che possono efficacemente corroborare il contesto probatorio generale idoneo a comprovare la provenienza dei beni da scavo archeologico.

3) Scoperte fortuite

L'art. 90 del Codice dei beni tratta invece delle scoperte avvenute al di fuori di una apposita attività di scavo o di un programma di ricerca e così recita:

1. Chi scopre fortuitamente cose immobili o mobili indicate nell'articolo 10 ne fa denuncia entro ventiquattro ore al Soprintendente o al Sindaco ovvero all'Autorità di Pubblica Sicurezza e provvede alla conservazione temporanea di esse, lasciandole nelle condizioni e nel luogo in cui sono state rinvenute. Della scoperta fortuita sono informati, a cura del soprintendente, anche i Carabinieri preposti alla tutela del patrimonio culturale;

2. Ove si tratti di cose mobili delle quali non si possa altrimenti assicurare la custodia, lo scopritore ha facoltà di rimuoverle per meglio garantirne la sicurezza e la conservazione sino alla visita dell'Autorità competente e, ove occorra, di chiedere l'ausilio della forza pubblica;

3. Agli obblighi di conservazione e custodia previsti nei commi 1 e 2 è soggetto ogni detentore di cose scoperte fortuitamente;

4. Le spese sostenute per la custodia e rimozione sono rimborsate dal Ministero.

L'elemento in grado di rilevare l'accidentalità della scoperta è l'assenza di un'attività di ricerca eseguita dal Ministero competente o dal soggetto in regime concessionario. La genericità della espressione considera rilevante qualunque modalità in cui il bene sia emerso, ricomprendendo tanto il rinvenimento occasionale nel corso di attività da diporto, quanto quelle conseguenti le azioni meccaniche di scavo conseguenti i lavori edilizi o agricoli non escludendo, infine, quelle accidentali e naturali derivanti dallo smottamento del terreno, dalla modificazione delle superfici lacustri ovvero dall'azione erosiva fluviale.

La scoperta fortuita comporta espressamente degli obblighi in capo allo scopritore.

In primo luogo, incombe l'obbligo di conservazione e protezione della cosa. Si tratta di un impegno preliminare di conservazione temporanea consistente nella delimitazione di un perimetro di sicurezza idoneo ad impedire l'accesso di uomini ed animali al sito. Lo scopritore deve astenersi dall'eseguire interventi di emergenza in assenza di una esplicita autorizzazione della competente Soprintendenza ad eccezione della rimozione di cose mobili che, non potendo essere vigilate costantemente ed accuratamente potrebbero essere trafugate da chiunque. Di tale intervento, tuttavia, deve darsi pronta comunicazione all'Autorità affinché, analogamente a quanto accade per la tutela della sicurezza pubblica in caso di rinvenimento fortuito di ordigni esplosivi residuati bellici, la forza pubblica possa intervenire nei casi di grave e comprovato pericolo.

La violazione degli obblighi di cui all'articolo in questione comporta l'applicazione della connessa fattispecie penale prevista e punita dall'art. 175 lett. b) del Codice dei beni. La lettura testuale della norma penale induce a ritenere che la contravvenzione di cui si tratta possa consistere in un reato comune ma la suprema Corte di cassazione, accogliendo il ricorso di un privato che lamentava una erronea applicazione del precetto, ha chiarito che «Nonostante l'apparente natura di reato comune, indiziata dall'uso del pronome "chiunque", la fattispecie incriminatrice contestata delinea, in realtà, un reato omissivo proprio, connesso alla posizione di garanzia individuata dall'art. 90, comma 3, cit.; l'autore del reato, pertanto, può essere individuato nel solo "detentore" di cose scoperte fortuitamente, sul quale gravano gli obblighi di conservazione e custodia, ed il connesso obbligo di immediata denuncia, il cui inadempimento integra la fattispecie omissiva di cui al D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 175, lett. b».

Dunque, l'omessa dichiarazione del rinvenimento fortuito potrà essere contestata solo al soggetto agente che rivesta una posizione di garanzia nei confronti della cosa scoperta - e che ne abbia compreso la culturalità o avrebbe dovuto comprenderla, secondo le considerazioni di cui sopra - e non già a chiunque ne abbia avuto conoscenza.

La Corte peraltro, nella medesima sentenza osserva che «il D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 175, lett. b), individua due condotte alternative, consistenti nell'omessa denuncia e nell'omessa conservazione temporanea; mentre la posizione di garanzia a tutela dell'obbligo di denuncia entro ventiquattro ore è individuata dall'art. 90, comma 1, cit. in capo a colui che "scopre", la posizione di garanzia a salvaguardia degli obblighi di conservazione e custodia è individuata dall'art. 90, comma 3, cit. in capo a "ogni detentore"».

Dunque, potrà essere contestata al detentore *pro tempore* la violazione degli obblighi di protezione e conservazione del bene di cui ha la custodia ma potrà essere contestata al solo originario scopritore l'omessa comunicazione della scoperta all'Autorità. La dicotomia delle due condotte è particolarmente rilevante nella pratica di polizia giudiziaria quando la cognizione della presenza del bene fortuitamente scoperto avviene a seguito trasferimento del possesso del bene archeologico a seguito di successione ereditaria. Nel senso anzi detto l'acquisizione del *bene mortis* causa non ingenera nell'erede l'obbligo di comunicazione del rinvenimento fortuito di cui all'art. 90 del Codice dei beni, fermo restando che l'acquisizione, a qualunque titolo, di un bene proveniente da delitto, integra le fattispecie penali che abbiamo affrontato nella prima parte della trattazione.

Non vi sono invece dubbi sulla natura colposa di reato omissivo previsto dalla contravvenzione, per cui la sola negligenza nell'omissione della comunicazione sarà titolo idoneo alla contestazione del reato.

Né vi sono perplessità sulla natura permanente del reato omissivo con la opportuna distinzione che consegue la differenziazione delle due condotte tipiche previste dalla norma penale. L'omissione di denuncia integra un reato che permane fino al momento in cui lo scopritore originario non provvede all'obbligo di comunicazione ovvero fino al momento in cui non venga contestato il reato dall'Autorità che ha avuto comunque cognizione del fatto. L'omissione di conservazione o custodia è parimente obbligo permanente e, oltre a perdurare per tutto il periodo corrispondente alla detenzione, viene trasferito in capo a tutti possessori che abbiano, nel tempo, ricevuto la cosa.

4) *L'obbligo di comunicazione al Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale*

Nel 2008 è stata modificata la norma che, nella versione attuale, stabilisce che il Soprintendente debba informare della scoperta fortuita i «Carabinieri preposti alla tutela del patrimonio culturale».

Il riferimento è chiaramente rivolto ai militari del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, articolazione specializzata dell'Arma dei Carabinieri, costituito inizialmente nel 1969 ed elevato a Comando di Corpo il 20 settembre 1971 con determinazione del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri. È un Comando Carabinieri posto alle dipendenze funzionali del Ministro della cultura (MiC) e che, ai sensi del Decreto del Ministro dell'Interno del 15 agosto 2017, "Direttiva sui comparti di specialità delle Forze di Polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia" opera con le proprie articolazioni a sostegno e con il supporto dei reparti dell'Organizzazione territoriale dell'Arma dei Carabinieri che è peraltro preposta, in via esclusiva, alla sicurezza del patrimonio storico, archeologico, artistico e culturale nazionale.

In particolare, in forza del citato decreto, il Comando Tutela Patrimonio Culturale:

- > svolge le attività di prevenzione contrasto degli illeciti per la tutela e la salvaguardia del patrimonio storico, artistico e culturale ai sensi del DM 5 marzo 1992;

- > provvede al recupero dei beni culturali;

- > assicura il proprio apporto specialistico al Ministero della cultura, partecipando anche ai lavori della Commissione speciale permanente per la sicurezza del patrimonio culturale nazionale dell'Unità di crisi e coordinamento nazionale e del Comitato per le restituzioni dei beni culturali;

- > esercita specifiche competenze in materia di denuncia delle attività commerciali e di tenuta della documentazione di settore, ai sensi del Codice dei beni;

- > gestisce la Banca dati dei beni illecitamente sottratti sul cui modello è stata strutturata anche l'analoga banca dati di INTERPOL;

- > è membro della *Task Force* nazionale *Unite4Heritage*, costituita per svolgere in Italia e all'estero interventi a tutela del patrimonio culturale in caso di calamità naturali, conflitti armati o crisi internazionali, nel quadro delle azioni promosse dal Governo nazionale o dall'UNESCO, in base all'Accordo interministeriale del 5 agosto 2016.





Tenente Colonnello
Pierantonio Breda(*)

Il posizionamento degli emeriti

L'ordine nel quale prendono posto le cariche pubbliche è stato disciplinato nel 2006 con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, oltre a “mettere in fila” le autorità, codifica buona parte delle prassi che si erano consolidate in materia di cerimoniale. L'articolato e meritorio testo offre, a tratti, dettagli di significativo livello, in altri lascia all'interprete ampi spazi su cui riflettere.

A questo proposito, appare interessante esprimere alcune considerazioni su un tema assai spinoso: l'ordine in cui collocare le autorità che hanno lasciato una determinata carica, gli emeriti. L'autorevole Sgrelli, già Capo del Dipartimento del Cerimoniale di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella sua “bibbia laica” sul cerimoniale, annota un criterio consuetudinariamente accettato basato sull'anzianità inversa (privilegiando chi più recentemente ha lasciato la carica). Ma siamo sicuri che questo sia l'unico parametro con cui ordinare gli *ex*? Nell'ambito della famiglia militare è prassi consolidata collocare le autorità in quiescenza secondo un metodo opposto, in base all'anzianità di grado. La circostanza viene spiegata nel testo attraverso argomentazioni giuridiche e fattuali e vengono proposti metodi differenti a seconda della natura dell'ufficio ricoperto. Sono proposti anche criteri di valutazione per interpolare autorità in carica ed emeriti, tutto nell'ambizioso - e non semplice - auspicio di corrispondere alle legittime sensibilità di tutti gli invitati ad una manifestazione.

The order and ranking of Italian leadership was regulated in 2006 by a decree of the Prime Minister which, in addition to “lining up” the authorities, codifies most of the practices that had consolidated in matters of protocol. The articulated and meritorious text offers, at times, significant details, at others it leaves the interpreter ample space to reflect on.

In this regard, it is interesting to express some considerations on a very thorny issue: the order in which to place the authorities who have left a certain office, the emeriti. The authoritative Sgrelli, former Chief of Protocol at the Prime Minister's Office, in his “secular bible” on ceremonial protocol, notes a commonly accepted criterion based on inverse seniority (favoring those who most recently left office). However, are

(*) Comandante Provinciale dei Carabinieri di Asti.

we sure that this is the only parameter with which to order the “ex” attendees? Within the military family, it is consolidated practice to place retired officers according to an opposite method, based on seniority in rank. The circumstance is explained in the text through legal and factual arguments and different methods are proposed depending on the nature of the office held. Evaluation criteria are also proposed to interpolate the authorities in charge and emeritus, all in the ambitious - and not simple - wish to correspond to the legitimate sensitivities of all those invited to an event.

SOMMARIO: 1. Inquadramento normativo. - 2. Criticità per l'interprete. - 3. Posizionamento delle autorità che hanno pari rango.

1. Inquadramento normativo

L'ordine nel quale prendono posto le cariche pubbliche è disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 aprile 2006, recante “Disposizioni generali in materia di cerimoniale e di precedenza tra le cariche pubbliche”. La normativa richiamata - che ha cercato di esaudire quella che ormai era un'avvertita esigenza⁽¹⁾ - risponde alla necessità di codificare e di conformare all'ordinamento giuridico-costituzionale le prassi che si erano stratificate in materia di cerimoniale. Nello specifico, si pone, nel primo capo, l'obiettivo di regolare la delicata materia delle precedenze tra le cariche pubbliche e, nel secondo, di gettare le basi fondanti per lo sviluppo dell'attività protocollare.

Lo specifico problema in esame trova il suo immediato riferimento normativo nell'articolo 13 del decreto, topograficamente collocato nella seconda parte del testo richiamato, ma la fattispecie non può che essere esaminata spogliando tra le pieghe della complessiva disciplina del protocollo e avendo riguardo alle consuetudini consolidate in materia.

L'articolo menzionato è intitolato con l'eloquente espressione “Autorità cessate dalla carica” e si esplicita in due commi che così recitano:

➤ *primo comma* “Nelle cerimonie ufficiali gli inviti sono, di norma, rivolti alle autorità in carica”;

➤ *secondo comma* “Nelle cerimonie territoriali, eventuali invitati cessati da una carica rientrante in una delle prime cinque categorie di cui all'articolo 5 prendono posto, di massima, seguendo le autorità di pari rango in carica, senza peraltro precedere le cariche appartenenti alle categorie A e B di cui all'articolo 9”.

(1) Con l'avvento della Repubblica, nel 1946, si impone l'esigenza che nuove regole sostituiscano il cerimoniale del Regno d'Italia. Nel 1950, Alcide De Gasperi interviene, con una circolare, sul tema delle precedenze delle cariche pubbliche. Nel 1987 si legifera in tema di esequie solenni. Nel 1998 viene promulgata la legge sull'esposizione della bandiera nazionale e di quella europea.

La disposizione di riferimento, come si è potuto notare, richiama altri passi del decreto e impone una loro immediata lettura per consentirne la comprensione.

In particolare, viene subito evocato il concetto di cerimonia ufficiale. La sua definizione si evince, in maniera implicita, dall'articolo 1 del decreto, titolato "Ambito di applicazione", che definisce il perimetro operativo delle prescrizioni protocollari del testo in esame.

Il palese fine ricercato è quello di regolare "le cerimonie d'iniziativa dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e di ogni altra autorità pubblica, nonché quelle alle quali prendano parte il Capo dello Stato; ovvero, in forma ufficiale, autorità che rivestono cariche comprese nella prima categoria di cui all'art. 5 o nella categoria A di cui all'art. 9".

Ne consegue che sono soggetti alle regole del protocollo gli eventi che sono promossi dalle autorità pubbliche e quelli ove alcune alte autorità presenzino in forma ufficiale, esprimendo, quindi, non la loro dimensione privata ma quella istituzionale.

Per deduzione si possono quindi definire le cerimonie ufficiali come quelle d'iniziativa di autorità pubbliche o quelle che vedano la loro presenza in forma ufficiale: l'esigenza di regolare questi aspetti della vita pubblica ha mosso a codificare la disciplina in analisi.

La lettura del secondo comma dell'articolo 13 chiede di definire anche il concetto di cerimonia territoriale. All'esigenza risponde l'articolo 2 del decreto: "sono cerimonie nazionali quelle che hanno luogo in occasione di feste nazionali o di esequie di Stato, in qualunque parte del territorio della Repubblica si svolgano, nonché le cerimonie alle quali sia presente il Capo dello Stato ovvero una delle autorità che rivestono cariche comprese nella prima categoria di cui all'articolo 5; sono cerimonie territoriali quelle che non rientrano nella definizione" di cerimonia nazionale.

L'interprete non può sottrarsi all'esigenza di disporre degli ulteriori concetti che vengono richiamati. In particolare quello di festa nazionale, definito dall'articolo 35, "Feste nazionali civili", che le elenca come segue:

- > "2 giugno, anniversario della fondazione della Repubblica;
- > 4 novembre, festa dell'Unità nazionale - giornata delle Forze Armate;
- > 25 aprile, anniversario della Liberazione e 1° maggio, festa del Lavoro".

In forza della legge 23 novembre 2012, n. 222, che detta norme sull'acquisizione di conoscenze e competenze in materia di "Cittadinanza e Costituzione" e sull'insegnamento dell'inno di Mameli nelle scuole, si aggiunge alle citate ricorrenze anche il giorno 17 marzo, data della proclamazione a Torino, nel 1861,

dell'Unità d'Italia, riconosciuta “giornata dell'Unità nazionale, della Costituzione, dell'inno e della bandiera⁽²⁾”.

Rimane l'esigenza di chiarire cosa siano le esequie di Stato: necessità soddisfatta dal dettato della legge 7 febbraio 1987, n. 36, che dispone che competano alle massime autorità della Repubblica in carica, o dopo la cessazione dalla stessa, e che possano essere rese, su delibera del Consiglio dei Ministri, a personalità che abbiano offerto particolari servizi alla Patria o a cittadini che abbiano illustrato la Nazione (nel campo delle scienze, delle lettere, delle arti, del lavoro, dell'economia, dello sport o delle attività sociali) o a cittadini caduti nell'adempimento del dovere o a vittime di azioni terroristiche o di criminalità organizzata. Elemento di chiusura, che eleva un evento al rango di cerimonia nazionale, è costituito dalla presenza del Capo dello Stato ovvero dei Presidenti delle due Camere, del Consiglio dei Ministri o della Corte Costituzionale o dei Presidenti emeriti della Repubblica, tutte autorità comprese nella prima categoria dell'articolo 5 del decreto in esame. Le cerimonie territoriali sono definite in maniera breve, come gli eventi residuali rispetto alla casistica appena elencata.

I concetti ostesi dall'articolo 13 per orientare l'interprete nella collocazione delle autorità cessate dalla carica non sono esauriti. Vengono richiamati, infatti, anche l'ordine nazionale (articolo 5) e quello territoriale di precedenza (articolo 9).

Le norme citate si concretizzano in due corpose tabelle che mettono in sequenza le autorità pubbliche e quelle che assurgono a tale rilevanza⁽³⁾.

Nel breve testo che precede l'elencazione si deduce il significato del termine categoria, più volte utilizzato (anche se mai definito) nel testo del decreto. L'articolo 5, “Ordine nazionale di precedenza”, enuclea sette gruppi di autorità, chiamati categorie e definiti ciascuno anteposendo l'ordinale. All'interno di ogni categoria vengono dettagliate più posizioni, composte da una o più autorità, che sono indicate utilizzando un codice alfanumerico progressivo.

(2) Anche in questa ricorrenza, in virtù della circolare UCE 0002266 del 28 marzo 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si applicano le disposizioni di cui alla precedente presidenziale del 15 ottobre 2001, n. 3.3.3.14537, richiamata dall'articolo 35 del DPCM 14 aprile 2006. In particolare: il Presidente della Repubblica depone una corona d'alloro all'Altare della Patria, alla presenza delle più alte cariche dello Stato; è disposto l'imbandieramento esterno degli edifici che ospitano uffici pubblici su tutto il territorio nazionale; nelle città capoluogo di provincia potranno essere organizzate deposizioni, esecuzioni dell'inno, alzabandiera e momenti rievocativi e i Prefetti hanno il compito di coordinare gli eventi e di rappresentare il Governo in assenza di suoi esponenti appositamente designati (sul punto si veda il comma 5 dell'articolo 22 del decreto sulle precedenza).

(3) Si segnalano, a titolo di esempio, gli insigniti di Premio Nobel, gli scienziati, gli umanisti e gli artisti di chiarissima fama, gli industriali di assoluta eminenza a livello nazionale, i decorati di medaglia d'oro al Valore militare e Valore civile.

L'articolo 9, "Ordine territoriale di precedenza", invece, raggruppa le autorità in cinque categorie, definite da una lettera. In questo caso il codice relativo alla posizione è progressivo e consequenziale fino all'ultima autorità considerata.

Per avere a disposizione tutti gli elementi necessari per decodificare la norma in esame, deve ancora essere chiarito il significato del termine rango, utilizzato nel secondo comma dell'articolo 13. Allo scopo soccorre il precedente articolo 4, "Criteri di precedenza tra le cariche" che, al primo comma, spiega come "l'ordine delle precedenze stabilisce la posizione assegnata ad ogni carica rispetto alle altre nell'ambito di una pubblica cerimonia, con ciò determinando il rango protocollare spettante a ciascuna di esse".

Dalla lettura di tale disposizione, in combinato disposto con l'*incipit* degli articoli 5 e 9 poco sopra menzionati, si evidenzia come il concetto di rango, di interesse per l'interprete, si sposi con quello di posizione (tabellare) che si deduce dalla lettura degli articoli 5 e 9.

Quanto sostenuto trova conforto anche in altre parti del decreto, in particolare in tema di rappresentanza, all'articolo 16⁽⁴⁾ e, riguardo alle altre forme di delega, all'articolo 17⁽⁵⁾, ove l'unico senso che può essere dato al termine rango è quello di posizione (contraddistinta dai vari codici che completano la tabella) considerato dai citati articoli 5 e 9.

2. Criticità per l'interprete

Superata la prima lettura della norma e acquisita confidenza con la sua struttura e con i concetti essenziali in essa richiamati, emergono alcune criticità applicative. Occorrerà dunque un assennato contributo da parte dell'interprete per evitare paradossali risultati, conseguenti alla rigida applicazione di alcuni suoi enunciati.

Ecco dunque gli elementi di incertezza che immediatamente si rivelano. In prima battuta, la disposizione sembra porre una differenza tra cerimonie ufficiali e cerimonie territoriali, precisando che alle prime - di regola - dovrebbero essere invitate le sole autorità in carica e lasciando spazio - nelle cerimonie territoriali - per eventuali inviti ad autorità cessate da determinati uffici.

(4) Articolo 16 "Posizione del rappresentante": "il soggetto che partecipa a una cerimonia in qualità di rappresentante segue immediatamente, nell'ordine di precedenza individuato dagli articoli 5 e 9, i pari rango del rappresentato".

(5) Articolo 17 "Altre forme di delega": "altre forme di delega, diverse da quelle disciplinate dagli articoli 14 e 15, non costituiscono rappresentanza. In tali casi il delegato occupa la posizione corrispondente al proprio rango, secondo quanto previsto negli articoli 5 e 9, avendo solo titolo di precedenza sugli altri appartenenti alla propria categoria".

La lettera della norma crea equivoci offrendo margini per credere che le cerimonie ufficiali siano contrapposte a quelle territoriali e - richiamando la ripartizione in cerimonie nazionali e cerimonie territoriali - lascia intendere che le cerimonie ufficiali siano quelle nazionali e che queste, di prassi, non debbano prevedere inviti ad autorità cessate dalla carica. Questa ricostruzione, evidentemente, non può essere accettata; la norma deve essere letta in sistema con tutto l'articolato.

Il primo comma dell'articolo 13 deve essere considerata una disposizione sovraordinata a quella del comma successivo. La stessa vuole esprimere un principio, ossia che alle cerimonie di rilevanza per il decreto (quelle definite dall'articolo 1, delimitante i confini di efficacia della norma) devono essere essenzialmente rivolti inviti alle sole autorità in carica, alle figure - in sostanza - che hanno - in presenza - rappresentatività. L'estensione di inviti a *ex* non è preclusa, ma appare evidente che lo spazio lasciato a questa evenienza debba essere disegnato avendo riguardo al principio (generico e che deve caratterizzare l'operato delle pubbliche amministrazioni) di ragionevolezza.

Si potranno dunque estendere inviti alle autorità cessate dalla carica per le quali, in relazione all'occasione che si profila, sia possibile esprimere un ragionevole motivo che ne rende opportuna, e talvolta indispensabile, la presenza.

Il secondo comma deve, invece, essere ricostruito sanando i piccoli elementi di contraddizione che in esso sono contenuti:

- > un *incipit* con un riferimento tecnico alle cerimonie territoriali;
- > una apparente limitazione - quanto all'efficacia del disposto - che guarda all'ordine nazionale di precedenza (articolo 5);
- > due parametri che si contraddicono tra loro, uno dei quali misurato sull'ordine territoriale di precedenza (articolo 9).

Preso atto che la norma, alla luce dell'attacco del secondo comma dell'articolo 13, sembra voler dare indicazioni per i posizionamenti nelle cerimonie territoriali, è necessario cercare di ricostruire il suo contenuto dispositivo. In questo sforzo, si presenta subito un elemento di apparente contraddizione nel riferimento (pur nell'ambito della disciplina di cerimonie, si ricorda, territoriali) a "invitati cessati da una carica rientrante in una delle prime cinque categorie di cui all'articolo 5", ovvero figure contemplate dall'ordine nazionale.

A parere di chi scrive, il legislatore ha inteso fare riferimento ad una norma che censisce un numero più ampio di autorità, al condivisibile fine di non trascurare figure di rilievo che operano in seno a organizzazioni centrali dello Stato e che non vengono considerate dall'ordine territoriale.

La ricostruzione effettuata trova conforto nell'articolo 10⁽⁶⁾ del decreto che, in maniera esplicita, precisa il criterio di saldatura con cui, in cerimonie territoriali, devono essere interpolate cariche centrali ad autorità del territorio. Nonostante ciò, il riferimento all'ordine nazionale appare comunque improprio.

A una prima lettura le due elencazioni appaiono molto simili e la prima sembra aggiungere alla seconda le sole figure rappresentative delle istituzioni centrali.

La lettura superficiale delle tabelle induce a confermare questa tesi anche perché i confini inferiori delle categorie sono modulati nelle medesime forme. In particolare, avendo riguardo alla disposizione in esame, l'interprete è indotto a cadere in errore perché il margine ultimo dei due riferimenti presi dalla norma (l'ultima carica della quinta categoria dell'articolo 5 e l'ultima della categoria B dell'articolo 9) è costituito dall'autorità che ha "rango non inferiore a cariche statali aventi qualifica o grado corrispondente a Generale di Corpo d'Armata, purché titolare di incarico a rilevanza esterna".

È necessario evidenziare, a questo punto, che le prime due categorie dell'ordine territoriale non sono ricavate semplicemente eliminando le cariche istituzionali centrali dall'elenco dell'ordine nazionale, ma sono il risultato di una rivalutazione dell'ordine di successione delle cariche rappresentative del territorio che porta a rivedere l'ordine all'interno delle categorie o anche tra categorie diverse.

La lettura attenta porta anche ad annotare che nelle prime cinque categorie dell'ordine nazionale non sono contemplate le figure del Presidente del Consiglio comunale e provinciale, che invece sono inserite tra le cariche delle categorie A e B dell'ordine territoriale. Meglio dunque sarebbe stato dare un riferimento univoco al rango rivestito dalle cariche equivalenti a Generale di Corpo d'Armata. Sul punto, però, si ritiene di dover andare oltre: il decreto nulla dispone, in particolare, riguardo all'invito o al posizionamento delle cariche cessate da uffici di rango inferiore a quello di Generale di Corpo d'Armata. In questo silenzio, consente l'estensione analogica dei principi codificati per le autorità di livello superiore e, sostanzialmente, svuota di significato l'esplicito e dettagliato riferimento operato dalla prima parte dell'articolo 13 alle sole prime cinque categorie dell'articolo 5 e sana le più sopra menzionate criticità legate alle diverse successioni codificate dall'ordine nazionale e da quello territoriale.

(6) Articolo 10 "Ulteriori cariche": "Ove siano presenti autorità che rivestono cariche non espressamente indicate nell'ordine di cui all'articolo 9, queste sono ordinate secondo quanto disposto dall'articolo 5, senza peraltro precedere gli appartenenti alla categoria A".

La seconda contraddizione riguarda l'esatta collocazione che, nella sequenza dei posizionamenti, deve essere attribuita agli invitati cessati dalla carica. L'articolo 13 dà due indicazioni di segno opposto in quanto, da un lato, le stesse vengono collocate, di massima, "seguendo le autorità di pari rango in carica⁽⁷⁾" e, dall'altro, dopo le cariche corrispondenti a Generale di Corpo d'Armata. L'inciso liberatorio "di massima" non giustifica una norma che poco aiuta il cerimoniere nel posizionare tali figure. Per evitare paradossali situazioni (*ex* Ministri, magari appena cessati dalla carica, collocati dopo Direttori interregionali) si dovrà semplicemente considerare l'elasticità che - in fondo - esprime la disposizione, che contraddicendosi in maniera così evidente, lascia all'interprete il compito di valutare come posizionare le autorità cessate dalla carica dando misure di mero riferimento.

Sul punto, si ritiene opportuno addurre un ulteriore elemento ascrivibile al concetto metagiuridico del buon senso. Si è visto che le autorità cessate dalla carica sono invitate in virtù di speciali valutazioni che portano a renderne opportuna e talvolta imprescindibile la presenza. Orbene, una volta superato favorevolmente questo giudizio è evidente che dette figure, per le ragioni (ricordo: speciali) che hanno indotto a invitarli, meritano un trattamento rispettoso e coerente con il percorso logico che ha portato a sollecitarne la partecipazione. È, a questo punto, evidente che deboli ragioni a sostegno del loro invito, comportano maggiori difficoltà a offrire evidente giustificazione di un trattamento che potrebbe comprimere le dovute aspettative di adeguata rappresentatività alle cariche che esprimono l'attuale assetto istituzionale.

A questo punto, si possono formulare brevi riflessioni riguardo all'invito di autorità cessate dalla carica a cerimonie nazionali. Nel silenzio del decreto, la prima considerazione che si può fare è che non esistono divieti. Vale perciò il criterio generale sotteso al primo comma dell'articolo 13 e la ragionevolezza dovrà essere, ancora una volta, la misura che aiuterà il cerimoniere ad assumere determinazioni in questo settore. Per le modalità con cui si dovrà provvedere al posizionamento, appare pacifica la necessità di ricorrere, in via analogica, agli ambigui criteri che il legislatore ha codificato in tema di cerimonie territoriali.

Nella forbice spaziale indicata dalla norma (si ricorda: dopo i pari rango in servizio e non prima delle cariche equivalenti a Generale di Corpo d'Armata), l'esatta collocazione dovrà essere individuata avendo riguardo alla motivazione che ha giustificato il loro invito.

Più forte, o maggiormente connessa all'evento, sarà dunque questa ragione

(7) L'espressione "seguire" porta ad immaginarne un posizionamento immediatamente dopo le autorità in carica.

e più vicina ai pari rango in carica dovrà essere la loro collocazione. Contrariamente, più evanescente sarà la motivazione e più sfumata sarà, in relazione al momento celebrato, la rilevanza dell'ufficio ricoperto in passato e meno sarà (di conseguenza) giustificabile una collocazione preminente.

La disposizione può essere dunque ricostruita in una regola di chiusura modulabile come segue: nelle cerimonie ufficiali gli inviti sono rivolti, di norma, ad autorità in carica e possono (e molto spesso devono) essere invitate autorità cessate dalla carica qualora ricorrano ragionevoli motivazioni. Le autorità cessate dalla carica sono sempre collocate dopo i pari rango in servizio.

L'esatta collocazione (più o meno strettamente a seguito dei pari rango in carica o dopo quelli corrispondenti a Generale di Corpo d'Armata) è frutto di un prudente apprezzamento che ha come parametro di base la motivazione che ha indotto a estendere loro l'invito. Infine, la coerenza di sistema impone, qualora vi siano diverse autorità cessate dalla carica (probabilmente legate all'evento da un vincolo diversamente stretto), di bilanciare il posizionamento in modo che non vi siano sopravanzamenti tra le diverse categorie di *ex* e sia applicato un unico criterio unico.

Sullo specifico punto appare utile evidenziare le criticità che possono emergere ragionando su quale posizionamento attribuire a figure che, in passato, hanno ricoperto uffici di rango superiore a quello attuale. Al riguardo, ogni valutazione sulla loro collocazione deve muovere da considerazioni basate sulle ragioni che spiegano la loro presenza. Dunque se la giustificazione è legata alla carica di *ex*, dovrà essere ritenuto preminente il rango di emerito, se invece la motivazione è esclusivamente legata alla funzione ora rivestita (e non vi sono connessioni con il *cursus honorum* dell'invitato), dovrà essere ritenuto preponderante il rango attuale.

3. Posizionamento delle autorità che hanno pari rango

Come già accennato, le autorità cessate dalla carica vengono invitate in forza di una connessione tra l'ufficio ricoperto e l'occasione celebrata.

A ciò consegue che l'invito viene esteso ad una schiera, più o meno ampia⁽⁸⁾ di figure che, nel tempo, si sono succedute in un certo incarico: “tra di essi si applica il criterio di anzianità inverso⁽⁹⁾”.

(8) I criteri per individuare, in una specifica categoria di emeriti, quali e quanti *ex* invitare si modulano su più parametri, legati strettamente alla motivazione che induce a considerare la partecipazione di una categoria di autorità cessate dalla carica. Si segnala dunque che, se la giustificazione è legata all'istituzione nella quale hanno operato, appare auspicabile estendere l'invito a tutte le cariche cessate viventi, qualora invece la ragione sia connessa al rapporto con una circostanza, con un evento o con una persona può essere ragionevole limitare l'invito agli *ex* per i quali esista questo nesso.

(9) Massimo SGRELLI, *Il Cerimoniale*, VII edizione, pag. 132, Di Felice Editore, 2012.

Il parametro genericamente considerato per attribuire la precedenza tra questi è l'intensità del ricordo: chi più recentemente ha lasciato un incarico si presume meglio ricordato di altri che lo hanno preceduto e più opportunamente collocabile in posizione più avanzata. Altra ragione che giustifica questo criterio può essere vista, sempre in termini presuntivi, nell'aderenza all'ufficio: chi ha appena lasciato una funzione può essere ritenuto ancora parzialmente coinvolto dalla stessa perché determinati processi non si avviano e si esauriscono nell'ambito del mandato, ma sono ereditati dai propri predecessori o affidati ai successori.

A questo criterio, consolidato nella prassi ed evidenziato dall'autorevole Massimo Sgrelli nel suo volume, se ne affianca un altro, annotato nelle pieghe del decreto in esame. Nella nota 2, all'articolo 5, viene precisato che “nel Palazzo del Quirinale i Presidenti emeriti presenti seguono immediatamente, in ordine di assunzione della carica, il Capo dello Stato”.

La collocazione codificata, in questo passaggio, per gli *ex* Presidenti si modula pienamente su un criterio ausiliario di eminente riferimento per definire la posizione relativa di due figure in assenza di prescrizioni. Tale criterio, pacificamente entrato nella consuetudine, trova anche una sua consacrazione nel decreto di riferimento, precisamente al terzo comma dell'articolo 4, che chiarisce come costituiscono “criteri ausiliari di determinazione dell'ordine: se riferiti alle istituzioni, l'anzianità di costituzione e l'ordine alfabetico; se riferiti al titolare, l'anzianità di assunzione della carica, l'ordine alfabetico nonché, da ultimo, l'anzianità anagrafica”.

Sul punto, Massimo Sgrelli precisa come il criterio di posizionamento codificato per gli *ex* Presidenti della Repubblica costituisca un'eccezione “poiché sono gli unici *ex* che mantengono una funzione pubblica (art. 59 Costituzione)⁽¹⁰⁾”. Al riguardo, si deve segnalare che nell'ambito militare, in analogia con l'eccezionale criterio codificato per i Capi dello Stato emeriti, è prassi consolidata collocare gli *ex* secondo l'anzianità di grado.

L'evenienza si spiega con molteplici argomentazioni, di ordine giuridico e di ordine fattuale. Dal punto di vista giuridico, è immediato argomentare che - anche quando lasciano il servizio attivo - i militari conservano il grado⁽¹¹⁾,

(10) Massimo SGRELLI, op. cit., pag. 132, Di Felice Editore 2012.

(11) L'articolo 880, “Categorie di personale in congedo”, del Codice dell'ordinamento militare così recita: “...il militare in congedo assoluto conserva il grado e l'onore dell'uniforme, che può essere indossata in base alle disposizioni di ciascuna Forza armata o del Corpo della Guardia di finanza, ed è soggetto alle disposizioni di legge riflettenti il grado e la disciplina”. In base al precedente articolo 851, “Grado dei militari”, infatti, il grado è indipendente dall'impiego e si acquista e si perde esclusivamente in base alle disposizioni contenute nel Codice.

potendolo perdere solo per dimissioni volontarie o d'autorità, per cancellazione dai ruoli e per rimozione all'esito di procedimento disciplinare o per condanna penale. Alla luce di ciò, i militari - una volta in pensione - sono cessati dalla carica ricoperta, ma conservano la dignità del grado. Questo impone all'interprete di considerare questo dato obiettivo, dando rilevanza all'anzianità di grado per collocarli in successione. A questa giustificazione se ne affianca un'altra basata su elementi obiettivi ancorché metagiuridici: le istituzioni militari sono organizzazioni coese, gerarchiche e piramidali in cui le cariche apicali vengono raggiunte ad esito di una carriera interamente svolta nell'ambito dell'organizzazione stessa. Nello sviluppo del lungo percorso professionale di ogni militare nascono, e si consolidano nel tempo, rapporti lavorativi e di dipendenza - diretta o indiretta - tra soggetti con un'anzianità di servizio anche molto diversa. Le relazioni in discorso si moltiplicano nell'arco di carriere anche più che quarantennali, ove le stesse persone muovono e progrediscono professionalmente sempre entro i confini della piramide gerarchica. Non appare dunque possibile anteporre *ex* più giovani a *ex* meno giovani, perché si giungerebbe alla paradossale situazione in cui un più anziano comandante si potrebbe trovare anteposto un altro ufficiale, anch'egli in quiescenza, che gli è stato per lungo tempo alle dipendenze, con reciproco evidente imbarazzo.

Il punto merita un momento di riflessione. Orbene, da un lato viene enunciato, come criterio base per ordinare più autorità cessate dalla stessa carica, quello dell'anzianità inversa. Lo strumento offerto appare ottimale per le cariche elettive che, tra loro, non si pongono in una linea di ideale continuità e che, anzi, spesso vogliono esprimere posizioni contrapposte rispetto al passato. In questo ambito operativo, il criterio fondato sull'intensità del ricordo non sembra suscettibile di condurre a situazioni di imbarazzo e si presenta efficace. Dall'altro lato è stato presentato un secondo criterio, fondato sull'anzianità assoluta e incernierato su una ragionevole argomentazione, che, se vale *a fortiori* per i militari in ragione del particolare stato giuridico, non può essere trascurato completamente per tutte le cariche che giungono ad assumere un ufficio dopo aver servito nella stessa amministrazione per l'intera carriera. Innegabilmente queste figure, prima di assumere gli incarichi apicali, si sono trovate, per molti anni, a collaborare e a dover rispondere a chi ha rivestito, nel tempo, quelle funzioni.

In questi ambiti, si viene quindi a consolidare un rapporto di rispettosa deferenza verso queste figure emerite; ciò anche alla luce della ideale continuità istituzionale che, in linea di principio, deve caratterizzare le persone, pur con le loro peculiarità, che si avvicendano nel tempo al vertice di un'istituzione.

Si aggiunge, per rinforzare, in un certo ambito, il primato del più anziano tra gli *ex*, che normalmente, in istituzioni di questo tipo, le carriere del personale sono il prodotto delle valutazioni effettuate dalle gerarchie che nel tempo si sono avvicinate. Appare dunque opportuno valutare prudentemente se sia più opportuno, in taluni casi, adottare il criterio dell'anzianità inversa o quello dell'anzianità di grado o di carica, che consentirebbe di esprimere - quanto agli emeriti - l'ideale continuità seguita dall'istituzione.

Da un lato ci si trova, dunque, ad avere a disposizione un criterio basato sull'intensità del ricordo, che appare senza dubbio efficace per ordinare le cariche elettive o quelle che sono frutto di nomine, dall'altro un metodo basato invece sull'anzianità di grado, che potrebbe costituire, a parere di chi scrive, un interessante strumento per mettere in sequenza figure che sviluppano la loro intera carriera all'interno del medesimo corpo istituzionale.



STUDI MILITARI



Tenente Colonnello me.
Riccardo Garcea^(a)



Tenente me.
Danilo Pagliari^(b)



Tenente me.
Jole Serra^(c)

Visite mediche di controllo ai militari assenti per malattia^(*)

Dal 2017, l'istituto di controlli medici ai militari assenti per malattia è stato radicalmente cambiato fino al 2019, quando il Polo Unico delle visite fiscali dell'Inps ha aperto anche alle Forze Armate e di Polizia. Il presente articolo è finalizzato ad analizzare nel dettaglio l'istituto delle visite mediche di controllo, dette anche fiscali, ai militari assenti per malattia, allo scopo di fornire quegli elementi di conoscenza di base per comprenderle e capirne le implicazioni.

Starting from 2017, the Institution of medical checks for the military personnel absent due to illness, has been radically changed. As an outcome, in 2019, the National Welfare Agency (Inps) opened a specialized hub for the Armed and Police Forces. This article aims at analyzing the Institution of medical checkups provided by the Inps, also known as house calls, in order to ascertain a basic knowledge on the phenomenon and to understand its implications on the efficiency of the aforementioned military and Police Institutions.

SOMMARIO: 1. La visita medica di controllo. - 2. Reperibilità alla visita fiscale. - 3. Conseguenze amministrative.

- (a) Capo Sezione Sanità Scuola Ufficiali Carabinieri.
- (b) Medico Chirurgo, specialista in Medicina Interna e Angiologia. Ufficiale Medico presso l'Infermeria presidiaria del Reparto Autonomo del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.
- (c) Ufficiale Medico presso la Sezione Sanità della Legione Carabinieri Toscana.
- (*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1. La visita medica di controllo (*Tenente Colonnello me. Riccardo Garcea*)

1.1. Definizione

Nel pubblico impiego, la visita medica di controllo domiciliare, nota anche come “visita fiscale”, è un accertamento predisposto dal datore di lavoro, dall’Inps o dall’Asl per verificare l’effettivo stato di malattia del dipendente assente per malattia. Nel mondo militare si sta arrivando ad un progressivo allineamento con il mondo civile, pur mantenendo alcune peculiarità, che illustriamo in seguito.

1.2. Obblighi del lavoratore dipendente

Quando un lavoratore dipendente sia del pubblico sia del privato non può recarsi a lavoro a causa delle proprie condizioni di salute, deve contattare il proprio medico che ha il compito di redigere e trasmettere il certificato e l’attestato in via telematica. Tali documenti, laddove non sia possibile accedere alla via telematica, possono eccezionalmente essere redatti anche in forma cartacea.

L’attestato per il datore di lavoro indica solo la prognosi, ovvero il giorno di inizio e di fine presunta della malattia, mentre il certificato indica anche la diagnosi, ossia la causa della malattia, intesa come inabilità a svolgere l’attività lavorativa. Il lavoratore potrà verificare la corretta trasmissione del certificato tramite accesso al sito Inps, inserendo le proprie credenziali (codice fiscale e PIN). L’invio telematico di tale documentazione, dispensa il lavoratore dall’onere di inviare al proprio datore di lavoro l’attestato di malattia.

1.3. Personale appartenente alle Forze Armate

In base a quanto previsto dall’art. 748 del D.Lgs. 90/2010⁽¹⁾, il militare deve “informare prontamente il superiore diretto e, in relazione alla carica rivestita, chi è destinato a sostituirlo” della propria condizione di malattia.

Il DM 24 novembre 2015, all’art. 3, ammette che qualsiasi medico può attestare la condizione di malattia, rilasciando doppia certificazione, come previsto

(1) Art. 748, D.Lgs. 90/2010:

1. Il militare presente al corpo o ente, impedito per malattia a prestare servizio, deve informare prontamente il superiore diretto e, in relazione alla carica rivestita, chi è destinato a sostituirlo;
2. Al termine della malattia il militare deve informare prontamente il superiore diretto;
3. [omissis...];
4. Il militare che, essendo legittimamente assente, prevede, per malattia o per altra grave ragione, di non poter rientrare al corpo entro il termine stabilito, deve informare il comando di presidio - o in assenza il comando carabinieri - nella cui circoscrizione egli si trova; questo adotta i provvedimenti del caso dandone immediata comunicazione al comando o ente dal quale il militare dipende;
5. [omissis...].

dall'art. 4, da trasmettere “senza ritardo” al Comando che lo impiega, con il cosiddetto sistema della “doppia busta”, successivamente ampliato anche da possibilità telematiche, garantendo il rispetto dell'art. 30 del Codice in materia di protezione dei dati personali (e successive varianti)⁽²⁾.

All'art. 5 del DM è altresì specificato chi possa essere a conoscenza della diagnosi relativa alla patologia del militare assente per malattia: “I dati relativi alla diagnosi devono essere trattati dai soli Organi Sanitari Militari competenti e non possono in alcun modo essere trascritti nei documenti caratteristici, matricolari ovvero nel fascicolo personale del militare”.

Appare fondamentale ricordare che gli appartenenti alle Forze Armate possono non essere impiegati a causa delle condizioni di salute non solo per le forme acute, ma anche per una perdita (temporanea o permanente) dell'idoneità al servizio militare incondizionato, requisito sanitario fondamentale per l'impiego nei servizi istituzionali. Esempio classico in tal senso è la perdita del primo dito della mano dominante: seppur impiegabile in moltissimi incarichi, il militare non sarà più idoneo, non potendo maneggiare le armi con la dovuta sicurezza e abilità.

Dal 1° settembre 2017 è entrato in vigore il Polo Unico per le visite fiscali, che attribuisce all'Inps la competenza esclusiva a gestire le visite mediche di controllo anche ai militari assenti per malattia, ma fino al 2019 si è rimasti in attesa delle circolari attuative. Infatti, in caso di malattia, anche il personale delle Forze Armate, dei Corpi armati dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è assoggettato alla normativa sul Polo Unico della medicina fiscale, come sancito dall'Istituto con messaggio del Direttore Generale n. 2109 del 3 giugno 2019: pertanto i datori di lavoro, in caso di tale assenza dal servizio, richiederanno i dovuti accertamenti di controllo senza oneri a loro carico.

Tale messaggio dell'Istituto è stato interpretato dal Ministero della Difesa con la circolare M_D GMDL REG2019 0449109 del Ministero della Difesa - Direzione Generale per il Personale Militare “Visite fiscali in caso di assenze per malattia” del 31 luglio 2019, ancora non recepita dall'Arma dei Carabinieri alla data della stesura della presente, ma che verrà comunque esplicitata, essendo di futura approvazione, andando *de facto* a sostituire la precedente del 2012 (v. in seguito).

(2) Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, “Codice in materia di protezione dei dati personali”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 174 del 29 luglio 2003 - Supplemento Ordinario n. 123. Art. 30 (Incaricati del trattamento):

1. Le operazioni di trattamento possono essere effettuate solo da incaricati che operano sotto la diretta autorità del titolare o del responsabile, attenendosi alle istruzioni impartite;
2. La designazione è effettuata per iscritto e individua puntualmente l'ambito del trattamento consentito. Si considera tale anche la documentata preposizione della persona fisica ad una unità per la quale è individuato, per iscritto, l'ambito del trattamento consentito agli addetti all'unità medesima.

Tale circolare è comunque presa come riferimento normativo dall'Istituzione, proprio come risulta dalla risposta n. 130/121-236-5-2018 dell'Ufficio Relazioni Sindacali e Rappresentanza Militare, datata 26 novembre 2020⁽³⁾ alla delibera n. 236 del Consiglio Centrale di Rappresentanza, che richiedeva chiarimenti sulle procedure per tali accertamenti.

1.4. Modalità di richiesta della visita fiscale

Con la nuova procedura prevista dal Ministero, la visita fiscale è richiesta dal personale abilitato dal Comandante di Corpo in tal senso mediante il canale telematico messo a disposizione dall'Inps, salvo i casi in cui per tale finalità, il Comando/Ente intenda avvalersi degli ufficiali medici, secondo le disposizioni impartite da ciascuna Forza Armata/Arma dei Carabinieri. In tale ottica, gli ufficiali medici diventano così non solo uno strumento di accertamento a fini di controllo, con eventuali conseguenze punitive, ma anche (e forse soprattutto) uno strumento tecnico per mezzo del quale i comandanti possono accertare o anche tutelare quelle criticità sanitarie, che necessitano più di un intervento "umano" che medico-legale.

Nei restanti casi sarà possibile utilizzare il servizio, previa abilitazione del personale incaricato a svolgere tali operazioni, presentando a mezzo PEC alla struttura INPS territorialmente competente:

- > modulo di richiesta, compilato e sottoscritto dal Comandante di Corpo;
- > moduli di richiesta individuale, compilati e firmati da ogni dipendente autorizzato.

Al momento attuale, vi è una differenza sostanziale tra le altre Forze Armate e l'Arma dei Carabinieri, notoriamente caratterizzata da una distribuzione capillare sul territorio, ovvero il fatto che sia Comandante di Reparto a richiedere tale accertamento e non quello di Corpo. Tale disposizione ha la sua logica nel fatto che spesso il Comandante di Corpo di alcuni comandi legione non riesce a conoscere in maniera approfondita tutto il personale come il proprio collaboratore ed è corretto che deleghi a questi l'onere di un approfondimento così delicato. Tale aspetto è inquadrato da un punto di vista normativo dall'annesso "D" della pubblicazione C-14, che prevede esplicitamente che sia il Comandante di Reparto, da cui il personale assente per malattia dipende in via disciplinare e di impiego, a poter "disporre la visita di controllo, informando il Comando di Corpo e l'Infermeria di Aderenza, facendo ricorso prioritariamente ai competenti assetti periferici della sanità militare".

(3) Per i profili di interesse, si trasmette in allegato la circolare n. M_D GMIL REG2019 0449109, datata 31 luglio 2019.

Il fatto che vengano utilizzati gli Ufficiali medici dell'Arma è poiché questi sono definiti "la risorsa più attagliata a valutare i riflessi della malattia sull'idoneità al servizio militare incondizionato", sottintendendo quello che viene spesso detto come un falso paradosso della Medicina Militare nelle lezioni della Scuola Ufficiali, ovvero che "si può essere sani ma non idonei e malati, ma idonei al servizio". E l'esempio classico che si riporta è quello del mal di schiena, che può essere in fase silente grazie a terapie farmacologiche che rendono non idonei al servizio, oppure dolente, ma ininfluyente nella valutazione dell'idoneità, poiché gestibile al bisogno con classica terapia antidolorifica. Questo passaggio sottostante due aspetti non secondari:

1. l'ufficiale medico visita il militare ammalato, anche se si trova in un ambiente non sanitario (abitazione del paziente) e non si limita ad una mera attestazione di presenza;

2. viene valutata l'idoneità al servizio militare complessiva e non la mera durata della malattia, anche in considerazione della differente rilevanza di alcune patologie in merito di provvedimenti medico-legali (esempio classico i tre giorni del medico curante per "stress" - che prevede una serie di procedure urgenti da parte del comando che non ha la diagnosi - o la certificazione compiacente per coprire patologie più gravi).

1.5. Quando richiedere la visita fiscale

Le norme antecedenti al DL 6 luglio 2011, recepite con la Circolare n. M_D GMDL1 II 5 1 0269222 del Ministero della Difesa - Direzione Generale per il Personale Militare "Visite fiscali in caso di assenze per malattia e assenze per prestazioni specialistiche. Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Applicazione al personale militare in servizio permanente" del 19 giugno 2012, prevedevano un obbligo generalizzato di disporre visite fiscali, anche per un solo giorno di assenza per malattia, salvo l'impedimento dovuto a "esigenze funzionali e organizzative". Il testo è stato ora superato dal nuovo dettato normativo che, sostituendo il comma 5 dell'art. 55-*septies* del citato decreto legislativo, ha fatto chiaramente disporre nella nuova circolare di futura approvazione:

➤ l'obbligo di richiedere la visita fiscale "fin dal primo giorno qualora l'assenza si verifichi nelle giornate immediatamente precedenti o successive a quelle non lavorative. Queste ultime sono da individuare non solo nelle giornate festive e nella domenica, ma anche nelle giornate di riposo infrasettimanale conseguenti all'effettuazione di turni o servizi, nonché in quelle di permesso o di licenza concesse";

> negli altri casi “è prevista una valutazione ponderata del Comandante di Corpo sull’opportunità di disporre la visita fiscale fin dal primo giorno di malattia, anche in considerazione della condotta complessiva del militare”, che tenga conto dell’interesse tra l’onere finanziario della prestazione sanitaria e la finalità del contrasto con l’assenteismo che la norma persegue”.

Questa parte è già presente nella nostra Pubblicazione C-14, ancora in vigore al momento della stesura della presente, che prevede che le visite mediche di controllo siano richieste dal Comandante di Reparto (non di Corpo):

> “previa valutazione della condotta complessiva del dipendente e dei discendenti oneri economici connessi all’effettuazione delle visite fiscali;

> in ogni caso, sin dal primo giorno, quando l’assenza si verifica nelle giornate precedenti o successive a quelle non lavorative”.

Ai sensi della circolare del Ministero della Difesa, la visita fiscale, in ogni caso, non deve essere richiesta quando:

> la certificazione sanitaria sia stata rilasciata da un qualsiasi Organo Sanitario Militare di qualsiasi Forza Armata;

> l’assenza del militare sia dovuta a ferite/lesioni traumatiche riportate in servizio (periodo compreso tra l’evento traumatico e la riacquista idoneità al servizio), voce che prevede una specifica “spunta” sul modello ML;

> il Dirigente sanitario militare, in presenza di particolari patologie, segnali al Comando/Ente l’opportunità di visitare personalmente il militare.

In questa situazione c’è una sostanziale differenza con la C-14, che potrebbe essere fonte di contenziosi futuri, poiché nella nostra pubblicazione il secondo punto non esiste. Anche in questo caso l’Arma dimostra una maggiore aderenza alle proprie peculiarità, evitando situazioni di potenziale criticità nella gestione della malattia dopo un infortunio in servizio con relativo modello C. Partendo dal presupposto che una persona in malattia non può viaggiare, ma dovrebbe rimanere dove si è infortunato, tutte queste persone dovrebbero restare in caserma a terminare la fase acuta della malattia, assistiti dai medici militari. L’Arma dei Carabinieri, a differenza delle altre Forze Armate, non ha, salvo in rari casi, caserme in cui vivono centinaia di persone né medici militari in quantità tale da garantire una visita in ogni comando stazione; per questo motivo i Carabinieri ricorrono tranquillamente alla sanità pubblica, che utilizza criteri di valutazione a volte differenti da quella di Forza Armata. Per questo, nell’Istituzione è possibile effettuare visite fiscali anche nel periodo di malattia che intercorre tra l’evento e la guarigione, soprattutto in quei militari che trascorrono la malattia a centinaia di chilometri dalla sede dell’infortunio, garantendo così un maggiore controllo in situazioni che possono sembrare clinicamente inspiegabili.

Anche il terzo punto non è previsto dalla C-14, ma è splendida consuetudine dell'Istituzione far effettuare visite mediche a casa di militari con situazioni di salute "particolari" solo e soltanto dal proprio personale.

2. Reperibilità alla visita fiscale (*Tenente me. Jole Serra*)

2.1. Generalità

Ai fini dell'esecuzione della visita di accertamento dello stato di malattia, sono indicate delle fasce orarie di reperibilità, vale a dire degli orari in cui il lavoratore deve rimanere nella propria abitazione a disposizione per i controlli medici.

Le suddette fasce di reperibilità, valide fin dal primo giorno di malattia e anche nelle domeniche o nei giorni festivi, sono determinate dal DPCM n. 206/2009 (successivamente abrogato dal DPCM 206/2017) e previste, per i dipendenti pubblici:

- > dalle ore 09:00 alle ore 13:00;
- > dalle ore 15:00 alle ore 18:00,

tale decreto escludeva la possibilità di doppia visita per uno stesso certificato.

Successivamente il D.Lgs. 27 maggio 2017, n. 75, (cosiddetto "riforma Madia") ha introdotto la possibilità che le visite fiscali possano essere effettuate anche "con cadenza sistematica e ripetitiva" durante il periodo di malattia del lavoratore. Il militare dunque ha l'obbligo di indicare al proprio medico curante e al Comandante (per il rilascio della licenza) il proprio indirizzo di reperibilità, ove cui dovrà rendersi disponibile negli orari sopra indicati "di tutti i giorni, compresi i domenicali e festivi, per essere soggetto agli accertamenti sanitari in argomento".

Inoltre è obbligo del paziente assicurarsi che sia possibile effettuare la visita di controllo senza impedimenti (citofono che non funziona, più palazzine allo stesso numero civico...), segnalando anche queste criticità al datore di lavoro, così come disposto più volte in sentenze della Suprema Corte⁽⁴⁾.

È escluso dall'obbligo di reperibilità il personale per il quale l'assenza è riconducibile a:

- > patologie gravi che richiedono terapie salvavita, opportunamente certificate come previsto da normativa;
- > causa di servizio riconosciuta che abbia dato luogo all'ascrivibilità della menomazione unica o plurima alle prime tre categorie della Tabella A allegata

(4) Cassazione Lavoro, sentenza 19 febbraio 2016, n. 3294: "la prova dell'osservanza del dovere di diligenza incombe al lavoratore (cfr. Cass., 18 novembre 1991, n. 12534; 23 marzo 1994, n. 2816; 14 maggio 1997, n. 4216, Cass. 22 maggio 1999, n. 5000)".

al Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834, ovvero a patologie rientranti nella Tabella E del medesimo decreto;

➤ stati patologici sottesi o connessi con la situazione di invalidità riconosciuta, pari o superiore al sessantasette per cento.

La circolare in via di applicazione precisa che le ipotesi di cui al secondo e terzo alinea non sono concretamente applicabili al personale militare, riferendosi a patologie non riscontrabili nel personale in servizio, nei confronti del quale, in presenza di tali menomazioni, verrebbe adottato un provvedimento di riforma. In realtà l'ultimo punto può verificarsi in militari giudicati idonei al servizio con invalidità oncologica rivalutabile dopo uno-tre anni, spesso concessa al cento per cento per i periodi di *follow-up*, da commissioni mediche civili ed anche in considerazione che l'invalidità civile, anche del cento per cento e non solo malati oncologici, così come l'handicap riconosciuto, non precludono la possibilità di svolgere attività lavorativa (ovvero mantenere l'idoneità al servizio militare incondizionato), sempreché le condizioni di salute lo permettano (D.Lgs. 509/88, articolo 1, comma 4, lettera c). In aggiunta, la C-14 prevede la possibilità di effettuare tale visita per gli infortuni in servizio (salvo che la malattia non sia stata concessa da un Organo Sanitario Militare), mentre la circolare del 2019 la esclude per il "periodo compreso tra l'evento traumatico e la riacquistata idoneità al servizio", ma non per malattie successive, esiti dell'infortunio. A titolo di esempio, un militare che sta in malattia per due mesi a causa di una frattura riportata in servizio ai sensi della Circolare Ministeriale di futura applicazione non può essere sottoposto a visita di controllo in quel periodo, ma se dopo un anno gli esiti della frattura riacquizzatisi causano un altro periodo di malattia, si può richiedere l'accertamento.

Inoltre, appare opportuno segnalare quanto espresso dalla C-14, ovvero che l'esenzione dalle "fasce di reperibilità" (qualunque sia la causa o l'organo concedente) non consente comunque al militare di impiegare i giorni di licenza straordinaria per malattia per finalità diverse dalla cura (comunque documentate o documentabili) ovvero per svolgere attività incompatibili con detto stato di malattia (ad esempio: attività ludica o altra attività lavorativa).

2.2. Assenza del militare alla visita fiscale

La pubblicazione C-14 indica l'obbligo del militare di comunicare preventivamente all'Amministrazione la necessità di doversi assentare dal domicilio durante le predette fasce di reperibilità, per iscritto o anche a mezzo telefono, a causa di:

- visite mediche;
- prestazioni o accertamenti specialistici;
- altri giustificati motivi.

La valutazione dei “giustificati motivi” è rimessa all’Amministrazione, che ha la facoltà di acquisire la documentazione dell’assenza dal domicilio e che il militare dipendente deve essere sempre in grado di poter fornire.

Tranne il caso in cui l’allontanamento dal domicilio derivi dalla necessità di sottoporsi a visita medica (ipotesi in cui è chiesta *ex-lege* l’attestazione rilasciata dal personale medico che l’ha eseguita), nelle residue circostanze è riconosciuta al militare di giustificare la propria assenza mediante “una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà”. Mentre la circolare ministeriale del 2019 identifica chiaramente nel Comandante di Corpo la figura atta valutare tali motivi, la C-14 preferisce lasciare più generica la questione, dichiarando che tale giudizio è rimesso “all’Amministrazione, secondo le circostanze concrete ricorrenti di volta in volta” e identifica chiaramente come autore di ogni atto (dalla richiesta della visita alla comunicazione al CNA per gli aspetti amministrativi) il Comandante di Reparto.

In merito, poi, ai motivi, si richiama la recente sentenza n. 24492 (ordinanza del 1° ottobre 2019) della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro che, richiamando precedente giurisprudenza, sancisce chiaramente quali siano i motivi giustificabili, non relegandoli esclusivamente alle “ipotesi di forza maggiore”, ma allargandoli a quei fatti che, “alla stregua del giudizio medio e della comune esperienza”, rendano credibile “l’allontanamento del lavoratore dal proprio domicilio” in evidente buona fede⁽⁵⁾.

È importante chiarire che la certificazione medica giustificativa non si deve accettare dunque in maniera incondizionata, ma comunque va valutata tenendo in considerazione che:

- può non essere necessaria alcuna attestazione preventiva circa la necessità della prestazione;
- non è obbligatorio, che avvenga in struttura pubblica o privata convenzionata;
- può consistere in terapie, prestazioni specialistiche somministrate da strutture o personale sanitario anche non medico (iniezioni), esami diagnostici, anche a prescindere dalla circostanza che queste siano connesse con la patologia in atto;
- può essere attestata su carta intestata bianca (ricettario).

(5) 3.1. Occorre premettere che la Corte territoriale ha fatto applicazione del principio secondo cui, ai sensi della legge n. 638 del 1983, articolo 5, comma 14, il giustificato motivo di esonero del lavoratore in stato di malattia dall’obbligo di reperibilità a visita domiciliare di controllo non ricorre solo nelle ipotesi di forza maggiore, ma corrisponde ad ogni fatto che, alla stregua del giudizio medio e della comune esperienza, può rendere plausibile l’allontanamento del lavoratore dal proprio domicilio, senza potersi peraltro ravvisare in qualsiasi motivo di convenienza o opportunità, dovendo pur sempre consistere in un’improvvisa e cogente situazione di necessità che renda indifferibile la presenza del lavoratore in luogo diverso dal proprio domicilio durante le fasce orarie di reperibilità, (Cass. 14735 del 2004).

D'altra parte, è ovviamente necessario che gli accertamenti medici non urgenti vengano comunicati preventivamente (senza specificare né la causa e neanche la specializzazione del medico) e che sul certificato (o su apposito giustificativo) sia riportato l'orario della visita, particolare che quasi mai si riscontra.

L'esame della documentazione sanitaria giustificativa è quindi fondamentale, poiché, in aggiunta alla mancanza dovuta all'assenza, anche l'omessa informazione di un "giustificato motivo" può costituire violazione di norme valutabile ai fini disciplinari: qualora il militare non trovato presso il domicilio dovesse presentare un certificato, questi comunque avrebbe dovuto comunicare la visita in anticipo non essendo con tale documentazione dimostrabile l'urgenza (sulla quale dovrebbe anche essere indicato l'orario), mentre un verbale di pronto soccorso riporta sempre l'orario e deve essere compatibile con quello della visita di controllo.

È infatti avvenuto che, dall'analisi dei motivi presentati dall'ammalato (o certificato tale), si siano ingenerati procedimenti non solo disciplinari, ma anche penali, nei quali gli Ufficiali Medici siano stati sentiti sia in qualità di persone informate dei fatti sia di testimoni. Proprio per tutti questi motivi, la collaborazione Reparto - Infermeria, intesa come puro organo tecnico, può diventare una risorsa aggiuntiva e anche una tutela per ogni successiva azione del Comando.

Nell'ambito delle procedure dell'Arma dei Carabinieri, in analogia con quelle adottate dall'Inps, l'Ufficiale Medico che effettua la visita deve lasciare traccia al paziente del mancato accertamento, indicandone l'ora ed invitando il militare a presentarsi in ambulatorio il primo giorno utile. Dell'esito della visita deve essere informato il Comandante di Reparto. L'ufficiale medico che effettua la visita ha inoltre il compito di compilare la relativa modulistica telematica sull'applicativo SISAD.

3. Conseguenze amministrative (*Tenente me. Danilo Pagliari*)

3.1. Decurtazione dello stipendio

Il militare che non risulta presente alla visita fiscale e che non presenti alcuna documentazione idonea a comprovare dei giustificati motivi per l'assenza decorsi quindici giorni, decade dal diritto a qualsiasi trattamento economico (nella misura del cento per cento) per l'intero periodo di assenza, ma sino a un massimo di dieci giorni (o del numero minore di giornate, dall'inizio della malattia all'accertamento sanitario, se è successivamente effettuata una seconda visita fiscale)⁽⁶⁾.

(6) Ai sensi dell'art. 5 comma 14, DL 12 settembre 1983, n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638.

Il lavoratore perde il cinquanta per cento della retribuzione delle giornate di malattia successive alla decima; in caso di terza assenza, perderà la restante indennità. Al verificarsi delle situazioni descritte, il Comandante di Reparto deve darne comunicazione al Centro Nazionale Amministrativo per le incombenze di loro competenza. La decurtazione dello stipendio è indipendente da eventuali provvedimenti disciplinari.

Per quanto riguarda i dipendenti civili la normativa è praticamente sovrapponibile in merito alle decurtazioni stipendiali, ma prevede in automatico la decurtazione al cinquanta per cento per tutto il periodo di malattia, se il lavoratore non si presenta il giorno successivo alla mancata reperibilità presso l'ambulatorio.

3.2. Licenziamento

Nell'ambito del pubblico impiego le sanzioni amministrative sono quelle previste dal contratto fino alla perdita del posto di lavoro, se si tratta di comportamenti ripetitivi o è provata una truffa nei confronti del datore di lavoro.

La ripetuta assenza del lavoratore dal domicilio durante le fasce orarie di reperibilità in costanza di malattia, tale da non consentire la visita fiscale di controllo dell'Inps, integra una giusta causa di licenziamento, ovviamente qualora il lavoratore non abbia provveduto a fornire una adeguata dimostrazione della propria improcrastinabile esigenza di assentarsi per concomitanti e indifferibili esigenze.

Questo è quanto affermato dalla Cassazione⁽⁷⁾ che, in quest'ottica, ha ritenuto legittimo il licenziamento intimato sul piano disciplinare a un lavoratore che per quattro volte era risultato assente alla visita di controllo, senza che lo stesso avesse fornito una idonea giustificazione all'impossibilità di essere presente presso il domicilio eletto nelle fasce di reperibilità.

Per la Corte, il licenziamento costituisce una misura proporzionata alla violazione dell'obbligo di reperibilità durante le fasce orarie prestabilite dal contratto collettivo, onere che prescinde dall'esistenza in sé dello stato di malattia, costituendo un'obbligazione accessoria alla prestazione del rapporto di lavoro.

In ambito militare tale opzione non è prevista, ma la rimozione dal grado con relativa cessazione del rapporto d'impiego può derivare da un procedimento disciplinare di Stato, insorto in seguito a procedimenti penali, derivati da certificazione medica non veritiera e successivi accertamenti.

In tal caso, gli autori si permettono di sottolineare ai lettori che il militare ammalato con un certificato non veritiero, lo è grazie ad un medico disonesto.

(7) Cassazione civile, sez. lav., 2 dicembre 2016, n. 24681.

Normativa di riferimento e circolari discendenti

- > Pubblicazione n. C-14, *Compendio normativo in materia di congedi, licenze e permessi*, (ed. 2014);
- > DPCM 17 ottobre 2017, n. 206, *Determinazione delle fasce orarie di reperibilità per i pubblici dipendenti in caso di assenze per malattia*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 20 gennaio 2010, n. 15;
- > D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, *Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16 [...omissis...] detto "Riforma Madia"*;
- > Circolare n. M_D GMDL1 II 5 1 0269222 del Ministero della Difesa - Direzione Generale per il Personale Militare, *Visite fiscali in caso di assenze per malattia e assenze per prestazioni specialistiche. Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Applicazione al personale militare in servizio permanente*, del 19 giugno 2012 - abrogata;
- > Circolare n. M_D GMDL REG2019 0449109 del Ministero della Difesa - Direzione Generale per il Personale Militare, *Visite fiscali in caso di assenze per malattia*, del 31 luglio 2019;
- > Circolare emanata dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - SM Ufficio Legislazione. Prot. nr. 33/96-3-2003, *Licenza straordinaria per terapie salvavita*, del 18 marzo 2013;
- > Circolare emanata dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - SM Ufficio Legislazione. Prot. nr. 108/207-3-1975, *DPCM n. 206/2017 Regolamento recante modalità per lo svolgimento delle visite fiscali ai sensi dell'art. 55-septies, comma 5-bis, del D.Lgs. 165/2001*, del 5 febbraio 2018;
- > Messaggio n. 2019 dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, *Polo Unico per le visite fiscali. Visite mediche di controllo agli appartenenti alle Forze Armate, ai Corpi armati dello Stato e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, del 3 giugno 2019.





Tenente Colonello
Michelangelo Ciliberti(*)

STUDI MILITARI

L'autorità giudiziaria e la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria

Effetti sull'azione di comando e controllo

Questo lavoro si pone l'obiettivo di dipingere le posizioni giuridiche di natura disciplinare insistenti sulla linea di confine tra la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria e la dipendenza gerarchico - organizzativa degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dalle amministrazioni di appartenenza.

Rapporti ad ampio spettro che attraversano funzioni di amministrazione attiva e poteri investigativi attribuiti a soggetti processuali, e che sono potenzialmente in grado di creare lacerazioni organizzative curate con provvedimenti amministrativi talvolta adottati da organi della giurisdizione, talvolta da organi di amministrazione attiva.

This essay aims to depict the legal disciplinary positions standing between the functional dependence of the Police Officer on the judicial authority and the hierarchical - organizational subordination deriving from the regulations of the Corp which he belongs to.

Wide-ranging relationships that cross functions of active administration and investigative powers granted to actors of the trial and which are potentially capable of creating organizational setbacks treated with administrative measures adopted either by judicial or active administration bodies.

SOMMARIO: 1. I rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria. - 2. La Corte Costituzionale. - 3. Norme di attuazione del codice di procedura penale. Il procedimento disciplinare. - 4. Il rapporto gerarchico e la disciplina. - 5. Conclusioni.

1. I rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria

Iniziamo la disamina con una considerazione inserita nel progetto preliminare al c.p.p. “se il p.m. deve dirigere fin dal primo momento l'indagine, all'uopo

(*) Insegnante di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.

delegando alla polizia singole attività, e se l'indagine deve concludersi al più presto e comunque entro i termini ristretti fissati dalla legge, diviene assolutamente necessario che i rapporti con il personale della polizia siano caratterizzati dalla massima fiducia, snellezza, continuità e che sia eliminata ogni interferenza ritardatrice⁽¹⁾.

La funzione di direzione e i legami tra polizia giudiziaria e autorità giudiziaria possono essere analizzati sotto un duplice punto di vista: “statico” e “dinamico”⁽²⁾.

Sotto il profilo statico l'art. 56 c.p.p. fissa una triplice dipendenza della polizia giudiziaria alla direzione funzionale dalla magistratura composta da:

- > gli “altri organi”, ovvero ufficiali e agenti di polizia giudiziaria cui la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato;
- > i “servizi” di polizia giudiziaria previsti dalla legge;
- > le “sezioni” di polizia giudiziaria, istituite presso ogni procura della Repubblica e il relativo personale.

In quest'ottica il rapporto tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria appare essere diretto, non mediato e garantito da poteri di sorveglianza e indirizzo. La violazione di tale relazione si sostanzia nell'esercizio dell'azione disciplinare (artt. 16 ss. disp. att. c.p.p.) a cura del procuratore generale presso la Corte di Appello.

Dal punto di vista “dinamico” il pubblico ministero governa le indagini e “dispone direttamente” della polizia giudiziaria (art. 327 c.p.p.).

L'attuale assetto afferente alle comunicazioni delle notizie di reato e degli atti di indagine delegati, da sottoporre ai poteri di direzione controllo della magistratura, è così strutturato:

- > senza ritardo e per iscritto di ogni notizia di reato che le sia stata trasmessa o che abbia assunto di propria iniziativa attraverso un atto tipico ed esclusivo denominato “informativa” nel rispetto del disposto normativo dell'art. 347 c.p.p.;

- > senza ritardo nel caso di notizie soggettivamente non qualificate, come si evince dall'art. 347, comma 2, ove si prevede che la comunicazione delle generalità e dei dati utili alla identificazione della persona nei cui confronti si svolgono le indagini avvenga solo “quando è possibile”. Del resto, l'art. 335, comma 1, prescrive al pubblico ministero di iscrivere immediatamente ogni notizia di reato e “contestualmente o dal momento in cui risulta” il nome della persona alla quale il reato è attribuito;

(1) Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, in *Gazzetta Ufficiale* del 24 ottobre 1988, n. 250, suppl. ord. n. 2, pag. 25.

(2) Rossano ADORNO, *I rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nel prisma dell'art. 109 cost.: Ieri, oggi, domani*, in *Cass. Pen.*, fasc. 5, 2012, pag. 1989.

➤ senza ritardo per i reati procedibili a querela. L'obbligo di informativa trova una disciplina particolare nel combinato disposto degli artt. 346 e 112 disp. att. In mancanza di querela la polizia giudiziaria deve compiere gli atti di indagine necessari ad assicurare le fonti di prova riferendone senza ritardo all'autorità giudiziaria. La relativa documentazione sarà poi trasmessa nel caso in cui la querela venga successivamente presentata e, comunque, quando il pubblico ministero ne abbia fatto formale richiesta. In difetto di querela si dovrà limitare a trasmettere l'informativa di reato e gli atti suscettibili di convalida;

➤ senza ritardo per gli atti di indagine delegati cui all'art. 370 c.p.p. I commi 2-*bis* e 2-*ter*, stabiliscono che la polizia giudiziaria proceda senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal pubblico ministero e ponga, sempre senza ritardo, a disposizione dello stesso, la documentazione delle attività svolte, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 357. Se si tratta di uno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, ovvero dagli articoli 582 e 583-*quinquies* del codice penale nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, primo comma, numeri 2, 5, 5.1, e 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, del medesimo codice, la polizia giudiziaria procede sempre senza ritardo al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero;

➤ entro 48 ore. Qualora siano compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore della persona sottoposta alle indagini (i cosiddetti *atti garantiti ex art. 347 c.p.p.*, comma 2-*bis*);

➤ immediatamente anche in forma orale. L'art. 347 c.p.p. comma 3 precisa che per i reati "a pericolosità presunta" *ex art. 275*, comma 3, nonché, quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies*, 612-*bis* e 612-*ter* c.p., o dagli artt. 582 e 583-*quinquies*, nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576, comma 1, nn. 2, 5 e 5.1, e 577, comma 1, n. 1, e comma 2, c.p., e in ogni caso quando sussistono ragioni d'urgenza. La comunicazione orale della notizia di reato è oggi prevista anche per i cosiddetti *reati a codice rosso* avendo la funzione di rendere speditiva l'attivazione delle indagini;

➤ elenchi mensili. L'art. 107-*bis* disp. att. prevede che "le denunce a carico di ignoti sono trasmesse all'ufficio di procura competente da parte degli organi di polizia, unitamente agli eventuali atti di indagine svolti per la identificazione degli autori del reato, con elenchi mensili";

➤ entro quattro mesi. Il D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 11, prevede che, in ordine ai reati di competenza del giudice di pace, la polizia giudiziaria compia di propria iniziativa tutti gli atti di indagine necessari per la ricostruzione del fatto e per l'individuazione del colpevole riferendone al pubblico ministero.

Se la notizia di reato dovesse risultare fondata la polizia giudiziaria relaziona il fatto in forma chiara e precisa, con l'indicazione degli articoli di legge che si presuppone violati;

> a margine vanno illustrati gli obblighi inerenti alle cosiddette *notizie non qualificate di reato*. L'individuazione del momento iniziale da cui far decorrere il termine per l'informativa presenta qualche difficoltà. Tale categoria ricomprende ogni circostanza, diversa da quelle espressamente disciplinate dagli artt. 331, 333, 334, 336, 341 e 342 c.p.p., in cui la polizia giudiziaria apprenda gli estremi di un possibile fatto di reato (articoli di stampa, *vox populi*, informazioni confidenziali o derivanti da fonti di prova inutilizzabili) e in base all'art. 347 c.p.p. l'obbligo di informativa emerge tutte le volte in cui siano riscontrabili gli "elementi essenziali del fatto" e le "fonti di prova". L'effetto di tale impostazione sarà l'insussistenza dell'obbligo a fronte del generico sospetto di un reato e l'assenza di idonei elementi a supporto della configurabilità dell'illecito penalmente rilevante. In queste ultime ipotesi si cristallizza, tanto a carico della polizia giudiziaria quanto del magistrato titolare delle indagini, il solo obbligo di "prendere" notizia dei reati di propria iniziativa, in ossequio al disposto dell'art. 330.

Del pari non sussiste l'obbligo d'informativa e non si risponde conseguentemente di omessa denuncia di reato, quando si riceve un'informazione di una condotta illecita, in ordine alla quale occorra il compimento di preventive investigazioni, sino a che non si sia in grado di ottenere elementi sicuri di un reato commesso; e ciò ancor più in caso di attività illecita soltanto futura e non già concretatasi: occorrendo, il pubblico ufficiale dovrà invece adoperarsi per impedire l'eventuale commissione del reato, indicata come probabile dal suo interlocutore⁽³⁾.

Le espressioni usate dalla legge inerenti alla locuzione "senza ritardo" (art. 347 c.p., comma 1) o all'avverbio "immediatamente" (art. 347 c.p., comma 3), se non impongono termini precisi e determinati, implicano un periodo che comprende un margine minimo di tempo. L'adempimento deve essere fatto "appena possibile", considerate le normali esigenze di un ufficio pubblico, onerato di un medio carico di lavoro⁽⁴⁾.

In sintesi: una volta individuato nel pubblico ministero l'organo dell'azione penale la sua posizione di direzione, indirizzo e controllo è pienamente garantita (principio costituzionale cui all'art. 109 Cost.).

Avendo il pubblico ministero la diretta disponibilità della polizia giudiziaria ne consegue che il rapporto di dipendenza gerarchica delle varie categorie di

(3) Cassazione penale, sez. Sesta, 5 maggio 2011, n. 21351; Cassazione penale, sez. Quinta, 4 aprile 2008, n. 26081.

(4) Cassazione penale, sez. Sesta, 19 marzo 2007, n. 18457.

ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria nei confronti delle amministrazioni di appartenenza non deve essere di ostacolo all'esplicazione dei poteri - doveri della pubblica accusa.

Sebbene la polizia giudiziaria sia stata inserita tra i soggetti processuali - inclusione questa che tende a sottolineare l'unitarietà di funzioni con il pubblico ministero - il suo *status* di subordinazione è palese. Tale rapporto di dipendenza - espressamente sancito nell'art. 327 c.p.p. - ha carattere permanente, nel senso che la stessa è, comunque, assoggettata al pubblico ministero, anche prima del perfezionamento del meccanismo di formale comunicazione della *notitia criminis*⁽⁵⁾.

Per svolgere il suo compito, e per l'esercizio dei poteri di coercizione, il pubblico ministero si avvale della polizia giudiziaria, che ha la specifica funzione di prendere notizia dei reati e di svolgere indagini sotto la direzione del magistrato. Secondo l'art. 109 Cost. l'autorità giudiziaria (locuzione che come si è visto include sia il pubblico ministero sia il giudice) "dispone direttamente" della polizia giudiziaria. Quello che la norma deliberatamente non dice è che l'autorità giudiziaria abbia a disposizione un autonomo corpo di polizia, e ciò per evitare la creazione di un centro di potere troppo forte, considerata la delicatezza degli interessi coinvolti. Ne segue che la polizia giudiziaria non è un organo, ma una funzione, che viene espletata da appartenenti alle varie forze dell'ordine (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza), dipendenti gerarchicamente dai ministeri competenti, cioè dal potere esecutivo. In altre parole, si distinguono una dipendenza "funzionale", dall'autorità giudiziaria, e una dipendenza "organica", di tipo amministrativo: la polizia giudiziaria è dunque un'istituzione, per così dire, "bicefala", la qual cosa potrebbe propiziare interferenze dell'esecutivo sulle modalità di svolgimento delle indagini, dal momento che, in caso di contrasto, risulta certamente più difficile sottrarsi alle direttive dei superiori gerarchici, che hanno il potere di determinare la carriera dei sottoposti.

Per questo motivo la legge prevede una serie di garanzie per il personale che svolge funzioni di polizia giudiziaria, in particolare per quello assegnato alle "sezioni", istituite presso ogni ufficio del pubblico ministero (le procure della Repubblica) e dipendenti direttamente dai magistrati che dirigono gli uffici. Le garanzie riguardano essenzialmente i trasferimenti e le promozioni del personale, che non possono essere disposti senza la richiesta o il consenso del magistrato, e l'azione disciplinare per violazione dei doveri relativi alle funzioni di polizia giudiziaria, riservata al procuratore generale della Repubblica (artt. 11-19 att.)⁽⁶⁾.

(5) CONFALONIERI Antonietta, *Le misure restrittive del «pacchetto sicurezza»*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2001, 8, 937.

(6) ILLUMINATI Giulio, *Costituzione e processo penale*, in *Giur. It.*, 2008, 2, 521 (commento alla normativa).

2. La Corte Costituzionale

Dopo aver analizzato la relazione esistente tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria corre l'obbligo di approfondire come si sviluppi lo scorrere delle informazioni inerenti alle notizie di reato e alle conseguenti attività di indagine.

La sentenza Corte Cost., 6 dicembre 2018, n. 229, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui prevede che “[e]ntro il medesimo termine, al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale”.

La disposizione oggetto di conflitto lede la sfera di attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria delineata dall'art. 109 Cost., in quanto pone in discussione la diretta dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria stessa, prevedendo, in capo alla prima, obblighi informativi in deroga al segreto investigativo in favore di soggetti, estranei al perimetro della polizia giudiziaria, che si identificano nei superiori gerarchici dei responsabili dei presidi di polizia di volta in volta interessati. Tale rapporto di subordinazione funzionale della polizia giudiziaria nei confronti dell'autorità giudiziaria, se non collide con l'organico rapporto di dipendenza burocratica e disciplinare nei confronti del potere esecutivo, non ammette invece che si sviluppino, foss'anche per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente⁽⁷⁾.

La stessa Corte Costituzionale fa salvo l'art. 237, “Obblighi di polizia giudiziaria e doveri connessi con la dipendenza gerarchica” del DPR 90 del 15 marzo 2010⁽⁸⁾.

Tale norma si insinua a presupposto di disposizioni indicate nella pubbli-

(7) Armando SPATARO, *L'assetto costituzionale del pubblico ministero ed il segreto investigativo: i rischi conseguenti al D.Lgs. n. 177 del 2016 e la sentenza n. 229 del 2018 della corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4, 1° agosto 2019.

(8) Art. 237, DPR 90, 15 marzo 2010. Indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, i comandi dell'Arma dei Carabinieri competenti all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, danno notizia alla scala gerarchica della trasmissione, secondo le modalità stabilite con apposite istruzioni del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri.

cazione dell'Arma "Guida per le segnalazioni", che disciplina attentamente le informazioni rilevanti oggetto di comunicazione tenendo debitamente presente e rispettando il segreto investigativo⁽⁹⁾.

Ogni dislocazione operativa è obbligata a trasmettere alla propria scala gerarchica, in modo sintetico e attenendosi al mero fatto reato, le informative di reato inoltrate all'autorità giudiziaria.

Attraverso una serie di disposizioni a carattere interno, è stato infatti stabilito che le segnalazioni ai superiori gerarchici debbano limitarsi a riportare gli elementi essenziali del fatto, escludendo qualsiasi aspetto di interesse investigativo e con l'osservanza degli obblighi di cui al c.p.p. e delle relative norme di attuazione⁽¹⁰⁾.

Tale disposizione regolamentare non avrebbe mai potuto validamente derogare alla disciplina in tema di segreto investigativo, introdotta dall'art. 329 c.p.p. con superiore forza di legge. Così, l'espressione "indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale", attraverso un sia pur generoso ricorso alla natura polisensa dell'avverbio iniziale, è stata fin dall'origine intesa nel senso che tali obblighi devono essere "fatti salvi"; ed essendosi dunque esclusa, perché impedita dal rango della fonte, ogni deroga al segreto investigativo, l'art. 237 del DPR n. 90 del 2010 è stato infine effettivamente applicato solo in vista di un coordinamento informativo a finalità organizzative⁽¹¹⁾.

3. Norme di attuazione del codice di procedura penale. Il procedimento disciplinare

Il precipitato di eventuali violazioni alle norme sopra esposte porterà l'amministrazione della giustizia ad attivare la procedura cui agli articoli 16 e 17 delle norme di attuazione del codice di procedura penale (là dove non costituiscano fattispecie di reato).

Tale procedimento assume la veste di "procedimento disciplinare" avente natura amministrativa⁽¹²⁾.

Il personale che svolge funzioni di polizia giudiziaria rimane disciplinato dagli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza (art. 10 disp. att. c.p.p.), anche quando è inquadrato nell'organico delle sezioni di polizia giudiziaria.

(9) Pubblicazione G4 dell'Arma dei Carabinieri, "Guida per le segnalazioni".

(10) Delibera del Consiglio superiore della Magistratura del 15 giugno 2017.

(11) Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 229.

(12) Corte Cost. 4 dicembre 1998, n. 394.

Questa duplice dipendenza (dall'amministrazione di appartenenza e, per l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, dall'autorità giudiziaria) determina la soggezione alle sanzioni disciplinari stabilite dall'ordinamento proprio di ciascun ufficiale o agente di polizia giudiziaria e sono applicate dagli organi amministrativi competenti, mentre si perfeziona la soggezione distinta alle sanzioni disciplinari specificamente previste per le trasgressioni relative alle funzioni di polizia giudiziaria, comminate da organi appositi (art. 16 disp. att. c.p.p.).

Per queste ultime trasgressioni, difatti, le sanzioni disciplinari sono applicate da commissioni di disciplina nelle quali è prevalente la presenza di magistrati rispetto a quella di una rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza dell'incolpato.

Ne segue che le commissioni assumono la configurazione di organi disciplinari amministrativi, nei confronti delle cui decisioni rimangono esperibili gli ordinari rimedi giurisdizionali.

Nello stesso solco la giurisprudenza amministrativa afferma che⁽¹³⁾ (art. 16, primo comma, disp. att. c.p.p.) gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria i quali, senza giustificato motivo, omettano di riferire nel termine previsto all'autorità giudiziaria la notizia del reato, omettano o ritardino l'esecuzione di un ordine dell'autorità giudiziaria o lo eseguano soltanto in parte o negligenemente o comunque violino ogni altra disposizione di legge relativa all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, sono soggetti alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, alla sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente sei mesi.

Fuori delle trasgressioni sopra indicate, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria rimangono soggetti alle sanzioni disciplinari stabilite dai propri ordinamenti.

L'art. 17 disp. att. c.p.p., regola il relativo procedimento disciplinare per l'ipotesi di infrazioni riconducibili a fattispecie di cui al precedente articolo 16, primo comma, attribuendo la competenza per l'esercizio dell'azione disciplinare al Procuratore Generale presso la Corte di Appello nel cui distretto l'ufficiale o l'agente presta servizio.

Si tratta, in realtà, di un vero e proprio procedimento giurisdizionale⁽¹⁴⁾ che si svolge innanzi a una Commissione presieduta da un Presidente di Sezione della Corte di Appello e composta da un magistrato di tribunale e da un ufficiale di polizia giudiziaria, scelto nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza dell'incolpato.

(13) TAR Calabria Catanzaro, sez. Seconda, Sent., 1° febbraio 2012, n. 138.

(14) Corte Cost., 11 giugno 1999, n. 257.

Ciò premesso l'aver svolto in modo insoddisfacente deleghe d'indagine da parte della locale Procura della Repubblica e non aver trasmesso tempestivamente alcune notizie di reato rientra perfettamente nelle previsioni di cui al citato art. 16, comma 1, disp. att. c.p.p., con la conseguenza che il relativo procedimento disciplinare resta soggetto alle previsioni delle disposizioni indicate.

Infatti taluni approdi giurisprudenziali⁽¹⁵⁾ sono giunti ad affermare che gli effetti della condotta del militare, avendo ad oggetto il rapporto funzionale tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria, non potranno essere valutati sotto il profilo disciplinare di Forze Armate anche qualora abbiano avuto un diretto riverbero sull'immagine e sul prestigio dell'Istituzione di appartenenza in applicazione del principio *ne bis in idem*. In altri termini se il fatto attiene alla dipendenza funzionale della polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria, tutti gli effetti concomitanti o successivi dovranno essere direttamente valutati dai competenti organi disciplinari previsti dalle norme di attuazione del c.p.p.

4. Il rapporto gerarchico e la disciplina

Per taluni autori la disciplina va intesa come ogni mancanza di sottomissione e soprattutto come ogni disobbedienza individuale e collettiva⁽¹⁶⁾.

Altri intendono la disciplina come violazione del rispetto che è necessario nutrire nei confronti di superiori o inferiori. Il rispetto come fondamentale presupposto per l'esercizio dell'obbedienza e per la coesione del consorzio militare. Il bene giuridico che le norme incriminatrici tutelano è quello pubblico relativo alla disciplina militare nell'ottica dell'assicurazione del rispetto per la vita e la incolumità individuale, termine principale del rapporto gerarchico⁽¹⁷⁾.

Per altri invece con il bene giuridico "disciplina" non si tutela la persona del superiore, o dell'inferiore, ma la funzione militare che attraverso quel grado o quella posizione nella scala gerarchica il militare è chiamato a svolgere. Il fatto commesso esprime un contenuto lesivo che trova la sua causa nel diretto esercizio di quella funzione ovvero in situazioni che, per contesto e particolare modalità dell'azione, si rivelano capaci di coinvolgerla⁽¹⁸⁾.

Questi paradigmi ormai consolidati vanno letti in combinato disposto con una recente sentenza che afferma la necessità di valutare il contenuto del rapporto gerarchico per poter sussumere il fatto alla fattispecie di Abuso di autorità o di Insubordinazione⁽¹⁹⁾.

(15) TAR Calabria Catanzaro, sez. Seconda, Sent., 1° febbraio 2012, n. 138.

(16) R. VENDITTI, voce *Insubordinazione*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXI; VENDITTI, *I reati*, cap. II pag. 251.

(17) P. STELLACCI, *Diritto Penale Militare*, voce *Insubordinazione*.

(18) BRUNELLI, MAZZI, *Diritto Penale Militare*, S. RIONDATO, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze Armate*.

(19) Cass. pen., sez. Prima, Sent., (ud. 7 marzo 2019), 18 luglio 2019, n. 31829.

I giudici vennero chiamati a valutare la condotta di un Comandante di Stazione che:

> dopo avere ostacolato il colloquio fra il Cap. Q. e il Brig. R., quando era stato richiesto dall'ufficiale di allontanarsi per potergli consentire di parlare con l'altro militare, aveva replicato al Cap. Q. che doveva essere lui a uscire perché quello era il suo ufficio: "No, l'ufficio è mio, esca lei";

> aveva rispedito al Cap. Q. in busta chiusa - per dimostrare di non volerne prendere visione - una missiva contenuta in un plico sigillato che il superiore gli aveva inviato, poi risultato essere un provvedimento di "esortazione ad un più diligente e corretto assolvimento dei compiti di comando riferiti al settore della polizia giudiziaria".

Il contrasto su cui si sono innestate le due condotte incriminate, si profilava - per la verifica inerente alla potenzialità offensiva e ingiuriosa delle condotte, nel più ampio ambito dell'accertamento della natura dell'intervento del superiore gerarchico. Era necessario stabilire se esso fosse stato ispirato dalla volontà di compiere un - possibile e, se del caso, doveroso - atto di coordinamento amministrativo fra le unità dipendenti al fine dell'ottimale organizzazione del servizio, oppure se esso si fosse mosso nel senso di interloquire nell'ambito dei rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria del Comandante di Stazione durante indagini di polizia giudiziaria. Il tema, di sicura importanza, è stato sovente affrontato anche dall'elaborazione svolta dalla giurisprudenza costituzionale quando ha saggiato la conformità di diverse norme con l'art. 109 Cost.: tale disposizione stabilisce che l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria e, così, esprime il preciso, non equivocabile, significato di scolpire i due termini del rapporto di dipendenza funzionale, con riferimento all'autorità giudiziaria e alla polizia giudiziaria, in modo da escludere interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini, pur quando tali poteri promanino dalla medesima scala gerarchica dell'operatore di polizia incaricato della conduzione delle indagini: è proprio in virtù di questa salvaguardia assicurata dalla Carta fondamentale alla dipendenza funzionale che la direzione delle indagini risulta effettivamente riservata all'autonoma iniziativa e determinazione dell'autorità giudiziaria medesima.

Si è, sul punto, sottolineato che il rapporto di dipendenza funzionale non determina, a sua volta, una compressione dell'organico rapporto di dipendenza gerarchica, al pari delle sue articolazioni di ordine anche disciplinare, della polizia giudiziaria nei confronti del potere esecutivo e all'interno di essa, ma non tollera che - fosse anche per comprensibili esigenze di natura informativa ed organizzativa - nella dialettica propria del rapporto gerarchico si sviluppino forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dalla competente autorità giudiziaria.

Atteso che, nella specie, le infrazioni contestate non si pongono al di fuori delle trasgressioni contemplate nel primo comma del citato articolo 16, risultano inapplicabili nei confronti del ricorrente le sanzioni disciplinari dell'ordinamento a cui lo stesso appartiene.

Essendo il comportamento dell'imputato afferente al suo modo di svolgere le indagini di polizia giudiziaria, era infatti necessario approfondire se l'intervento del superiore si fosse risolto, in relazione a ciascuna delle circostanze di fatto prese in considerazione, nella trattazione di aspetti relativi al solo rapporto gerarchico, sotto il profilo degli atti di coordinamento interno di natura amministrativa, compatibili con le deleghe ricevute dall'autorità giudiziaria, oppure se esso avesse attinto la sfera della dipendenza funzionale, con questa imponendo tra l'altro forme di coordinamento investigativo alternative e inconciliabili con i poteri di direzione e controllo riservati all'autorità giudiziaria.

È, però, altrettanto chiaro che la condotta di insubordinazione deve inserirsi in un rapporto di effettiva - e non solo pretesa - subordinazione gerarchica, mentre, nel caso scrutinato, in relazione all'oggetto del contrasto fra il superiore e il subordinato, non è stato chiarito in modo adeguato - ciò che era invece necessario al fine di apprezzare la natura delle condotte contestate - il contesto, se attinente al rapporto di dipendenza funzionale del militare con l'autorità giudiziaria, oppure se riferibile anche al rapporto gerarchico, in cui F. ha tenuto le condotte stesse.

5. Conclusioni

L'analisi giuridica appena sviluppata evidenzia, in tutta la sua portata, il difetto di univoca interpretazione giurisprudenziale della delicata materia.

Lo scrivente intende aderire al pensiero così come sviluppato dalla sentenza Cons. Stato, sez. Quarta, Sent., (ud. 28 ottobre 2014), 12 marzo 2015, n. 1306 anche se sotto una angolatura completamente diversa.

A mio parere, gli artt. 16 e seguenti delle norme di attuazione del c.p.p. dovrebbero essere applicati ove emergano:

- > omissione comunicazione della notizia di reato, senza giustificato motivo dal momento in cui l'autorità giudiziaria ne dovesse venire a conoscenza;
- > omissioni o ritardi dell'esecuzione di un ordine dell'autorità giudiziaria o esecuzione negligente;
- > violazioni disposizione di legge relative all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria.

Dunque le condotte illegittime si sostanzierebbero in: omissioni, ritardi e rifiuti.

Se l'omissione consiste nel non compimento dell'atto dovuto nel termine (esplicito o implicito) entro cui doveva essere compiuto, per poter esplicitare i suoi effetti tipici, il ritardo si verifica quando la polizia giudiziaria non compie l'atto dovuto nel termine prescritto ma tuttavia l'atto può essere compiuto ed esplicitare i suoi effetti tipici.

A differenza dell'omissione e del ritardo, che consistono in un comportamento meramente passivo, il rifiuto si sostanzia invece in un comportamento attivo che si fonda su due presupposti e cioè che l'interessato all'atto ne abbia fatto esplicita richiesta e che il pubblico funzionario lo abbia esplicitamente rifiutato. Perché il rifiuto sussista non è peraltro necessaria una formale risposta negativa, ma basta che il comportamento del funzionario sia inequivocabilmente e seriamente rivolto ad eludere l'emissione dell'atto⁽²⁰⁾.

Ciò che rileva per l'organizzazione amministrativa non sono tanto i rifiuti o i ritardi quanto l'azione omissiva perché si pone in un momento immediatamente antecedente al rapporto funzionale tra polizia giudiziaria e autorità giudiziaria.

La verifica e l'azione di controllo è atto tipico di esercizio della funzione amministrativa nell'ottica del corretto impiego di risorse pubbliche e della migliore gestione amministrativa del presidio di polizia.

La condotta omissiva - fattispecie tipica dell'illecito continuato - nel sistema oggetto di analisi è in grado di produrre tre effetti antiggiuridici a gravità crescente:

> intempestivo adempimento degli obblighi, nei limiti della propria competenza, e mancata prospettazione di esigenze dell'unità organizzativa non fronteggiabili autonomamente. Violazione disciplinare cui agli articoli 47, 48, 143 e 425 del Regolamento Generale dell'Arma dei Carabinieri, e norme afferenti al contenuto nella notizia di reato e modalità di inoltro previste dall'istruzione sul carteggio⁽²¹⁾;

> colposi ritardi/omissioni delle comunicazioni oltre i limiti di legge. Violazione dell'articolo 16, norme di attuazione del c.p.p.;

> dolosi ritardi/omissioni delle comunicazioni oltre i limiti di legge. Violazione penale di cui all'articolo 328 c.p. (omissione atti d'ufficio).

Questa classificazione consentirebbe alle autorità individuate dall'ordinamento interno di sollecitare comportamenti rientranti nell'ambito dell'adempimento di doveri disciplinari.

Pretendere l'adempimento dei propri doveri nonché il corretto utilizzo di risorse pubbliche, anche attraverso il coordinamento con uffici di livelli

(20) Antonio PAGLIARO, *Principi di diritto Penale - Parte generale*.

(21) Articoli 110-120, "Istruzione sul carteggio".

superiori, non costituisce certo una intromissione nel rapporto funzionale tra polizia giudiziaria e autorità giudiziaria.

Ragionando al contrario significherebbe affermare che, nell'ambito delle attività di polizia giudiziaria e di dipendenza funzionale all'autorità giudiziaria, ogni singola unità organizzativa sia pienamente autonoma e irresponsabile dell'allocazione di risorse pubbliche o dell'individuazione delle modalità con le quali conseguire le finalità pubblicistiche affidate all'amministrazione.



Bibliografia

- > AMATO, D'ANDRIA, *Organizzazione e funzioni della polizia giudiziaria*, Milano, 1990; ANDRONIO, *Pubblico Ministero e direzione delle indagini*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da SPANGHER, III, *Le indagini preliminari e l'udienza preliminare*, Torino, 2009, 241; APRATI, *Notizia di reato*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da SPANGHER, III,
- > CAPRIOLI, *Indagini preliminari e udienza preliminare*, in CONSO, GREVI (a cura di), *Compendio di procedura penale*, 5^a ed., Padova, 2010, 536;
- > D'AMBROSIO, VIGNA, *La pratica di polizia giudiziaria*, Padova, 1988;
- > D'ELIA, *Magistratura, polizia giudiziaria e Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 109 Cost.*, Milano, 2002;
- > DUBOLINO, *Gli spazi di autonomia della polizia giudiziaria nelle indagini preliminari prima e dopo il d.l. n. 306/1992*, in RPo, 1993, 163;
- > GRILLI, *Le indagini preliminari della polizia giudiziaria e del pubblico ministero*, Padova, 2012;
- > PICCIOTTO, *I rapporti tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria nel corso delle indagini preliminari e le novità apportate dalla novella del 26 marzo 2001*, in CP, 2002, 277;
- > PIZIALI, *Profili temporali dell'attività investigativa e regime di utilizzabilità*, in AA.VV.,
- > RINELLA, *L'attività di polizia giudiziaria*, Bari, 2000;
- > SCAGLIONE, *I nuovi poteri della polizia giudiziaria nella strategia di prevenzione e repressione della criminalità organizzata*, in CP, 1993; Id., *L'attività ad iniziativa della polizia giudiziaria*, Torino, 2001;
- > TRANCHINA, *Rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria nel nuovo codice di procedura penale*, in GP, 1999, III, 489; Id., *Le indagini preliminari*, in AA.VV., *Diritto processuale penale*, Milano, 2006, 41;
- > TRIGGIANI, *Sui limiti dell'attività d'indagine a iniziativa della polizia giudiziaria dopo l'intervento del pubblico ministero*, in CP, 1997, 449;
- > ZAPPULLA, *L'attuale disciplina non consente di sindacare le tardive iscrizioni nel registro delle notizie di reato*, in CP, 2010, 503.



STUDI MILITARI



Dottore
Antonio Sabino (*)

Utilizzabilità in sede penale delle riprese effettuate da telecamere di videosorveglianza nei luoghi militari di comune frequentazione non qualificabili come domicilio

Nota a Cassazione Sentenza n. 27850, Udienza 2 dicembre 2021, Depositata 19 luglio 2021⁽¹⁾

Fra gli strumenti di indagine che la tecnologia mette a disposizione per l'accertamento dei reati, i sistemi di videosorveglianza hanno acquisito una importanza destinata ad una progressiva crescita, a cagione della diffusione di tali apparati, particolarmente utili a soddisfare sia nel pubblico sia nel privato un bisogno di sicurezza sempre più diffuso.

Le eccezioni che solitamente sono formulate in sede processuale, con l'obiettivo di escludere l'utilizzabilità come prova dei filmati estratti da tali sistemi, si rifanno alla presunta violazione, per un verso, delle regole processuali che disciplinano, in chiave garantista, le operazioni tecniche necessarie a che i dati possano trovare legittimo ingresso nel processo e siano conoscibili dal giudice e dalle parti e, per altro verso, del diritto fondamentale alla riservatezza dei dati personali.

Anche nella vicenda oggetto della sentenza in esame, la difesa ha sollevato siffatte questioni, stimolando ancora una volta la Suprema Corte che ha risposto ribadendo principi che appaiono ormai pressoché consolidati ma che, data la delicatezza della materia sotto il profilo della possibile lesione di diritti costituzionalmente protetti, sono costantemente sottoposti a contestazioni e verifiche.

In primo luogo le doglianze difensive si sono appuntate sulla circostanza che le operazioni di acquisizione e duplicazione dei filmati, svolte dall'inquirente

(*) Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.

(1) La sentenza è liberamente consultabile sul sito della Corte di Cassazione al link: <http://www.italgiure.giustizia.it/way/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snpen&id=./20210719/snpen@s10@a2021@n27850@tS.clean.pdf>.

nell'arco di quattro mesi, erano state effettuate senza la contestuale o immediatamente successiva redazione di specifici verbali, nei quali dare conto formale delle attività svolte di volta in volta, e senza garantire la conformità dei dati informatici o telematici acquisiti. In sostanza si lamentava la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 354, comma 2; 357, comma 3, e 373, comma 2, cod. proc. pen. e dell'articolo 11 del D.Lgs. n. 196/2003.

Entrambe le eccezioni sono state agilmente superate dalla Corte in considerazione della riconosciuta inesistenza nel codice di rito di una sanzione di nullità o di inutilizzabilità per la non immediata verbalizzazione delle attività di acquisizione dei filmati svolta dalla polizia giudiziaria e la non pertinenza delle questioni concernenti le modalità tecniche con cui si era proceduto alla duplicazione dei filmati, in mancanza di specifiche doglianze volte a contestare la conformità della copia alle riprese originali.

In relazione a quest'ultimo profilo, la decisione si è posta sulla scia di un orientamento, anch'esso consolidato, secondo cui, pur essendo richiesta - oltre che dall'articolo 354, comma 2 c.p.p., anche dagli articoli 247, comma 1-*bis*, e 260, comma 2, c.p.p., questi ultimi opportunamente evocati nella motivazione della sentenza - l'adozione di misure tecniche e di procedure idonee a garantire la conservazione dei dati informatici originali e la conformità ed immodificabilità delle copie estratte per evitare il rischio di alterazioni, non sono imposte misure e procedure tipizzate, sicché qualsiasi eccezione tendente alla declaratoria di inutilizzabilità dei dati acquisiti non può prescindere né dalla effettiva contestazione della corrispondenza tra copia e originale né dalla positiva e specifica individuazione delle cause che avrebbero determinato l'alterazione (Cass., Sentenza n. 37644/2015).

In ordine alle ulteriori questioni, in questa sede di maggiore interesse, concernenti la presunta violazione della normativa sulla *privacy*, i Giudici di legittimità hanno richiamato precedenti decisioni nelle quali avevano espressamente sostenuto la prevalenza dell'interesse pubblico alla repressione dei reati rispetto alla tutela della riservatezza, sulla base del disposto di cui all'articolo 160-*bis* del D.Lgs. 196/2003, con la conseguenza che i limiti di utilizzabilità delle prove nell'ambito del processo penale sono da individuare nelle norme processuali che ne regolano la formazione e non in disposizioni normative poste a tutela di altri diritti.

Peraltro, in sentenza si sottolinea l'inesistenza nel caso di specie di un diritto alla *privacy*, con riferimento alle riprese tratte dall'impianto di videosorveglianza che inquadrava i varchi di accesso alla caserma, in quanto si trattava di luogo visibile da un numero indeterminato di persone certamente non qualificabile come domicilio.

Analoga questione era stata affrontata anche in precedenza dalla Suprema Corte che, pervenendo a identica conclusione, aveva affermato l'utilizzabilità "delle videoregistrazioni effettuate dalla polizia giudiziaria, senza previa autorizzazione giudiziale, all'interno di una caserma dove il reo presti l'attività lavorativa, poiché tale presidio, ove è consentito l'accesso ad un numero indiscriminato di persone, non può considerarsi luogo di privata dimora" (Cass. Sez. Prima, Sentenza n. 30566 del 7 marzo 2019 - Dep. 11 luglio 2019).

Un ulteriore elemento su cui si fondava la legittimità delle operazioni svolte era individuato nella circostanza che le videoregistrazioni erano state effettuate al di fuori e prima dell'instaurazione del procedimento penale e, quindi, per la Suprema Corte non si tratterebbe neppure di prove atipiche, bensì di documenti acquisibili senza necessità di contraddittorio e, in caso di mancata acquisizione, possibile oggetto di testimonianza.

In conclusione, appare utile evidenziare come in sede di legittimità non sussista alcun dubbio in ordine alla utilizzabilità come prova nel processo penale delle riprese di apparati di videosorveglianza, anche se collocati all'interno di luoghi sensibili come le caserme, del tutto equiparate ai luoghi di lavoro.

A ciò si può aggiungere che, in concreto, l'unico limite potrebbe essere rappresentato dalla presenza nelle immagini di contenuti coperti dal segreto, nel qual caso dovrebbero essere attivate tutte le cautele previste dalla specifica normativa in materia, su cui al momento, data la sua complessità, non è questa la sede per soffermarsi ulteriormente. Peraltro è da dire che si tratta di ipotesi comunque alquanto remota, dato che gli impianti ordinariamente riprendono luoghi, ancorché interni alle strutture militari, sui quali non insistono cose o strutture talmente sensibili da precludere l'utilizzo in sede giudiziale delle immagini acquisite.





LIBRI



Luca Richeldi

Il tesoro leggero. L'avventura dei polmoni dalla pandemia al futuro della scienza

Solferino Editore, 2021, pagg. 247, euro 17,00

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità ha allarmato gli Stati del mondo sulla necessità di porre in essere adeguate misure per contrastare lo sconosciuto coronavirus, conseguentemente il giorno successivo il Consiglio dei ministri ha adottato una specifica delibera per strutturare e organizzare ogni possibile azione per prevenire il diffondersi degli agenti virali.

Questo è lo scarno punto di partenza a livello normativo, di quella che poi si è presentata come la più grave pandemia del mondo contemporaneo.

Il Professore Luca Richeldi (già ufficiale medico di complemento presso l'Accademia militare di Modena), Ordinario di malattie dell'apparato respiratorio dell'Università Cattolica Sacro Cuore e già membro del Comitato tecnico scientifico del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel saggio in commento ripercorre, quale co-attore del sistema, con lo stile che gli è naturale, in modo sintetico ma al tempo stesso completo, le tappe delle lunghe settimane dell'evoluzione pandemica, le più difficili, dello scorso anno. Il libro, scritto con un sottile filo di autoironia, per sdrammatizzare gli eventi e non perdere la lucida determinazione, riproduce gli avvenimenti a partire da fine febbraio quando riceve, con sorpresa, una chiamata, quale Presidente della Società italiana di pneumologia, per far parte di un ristretto gruppo di medici (il CTS) per supportare e orientare l'azione del Governo nella battaglia al COVID-19. Il racconto di quei giorni ha però un curioso prologo che vede il Richeldi destinatario di un segnale insolito proveniente da un collega cinese conosciuto anni prima e a cui aveva chiesto informazioni sull'insorgere di una non chiara malattia polmonare che stava attingendo la popolazione di quelle città. Lo stesso medico asiatico tempo dopo, e senza nulla esplicitare, gli ha fatto recapitare a casa una scatola di mascherine sanitarie, simile a un messaggio in una bottiglia, lanciato nei flutti degli oceani a un amico medico italiano (che solidarietà silente!) dall'altra parte del pianeta. Il Professore Richeldi, nelle tre parti in cui ha articolato le sue riflessioni, tratteggia in modo davvero chiaro gli innumerevoli momenti che hanno caratterizzato l'emergenza, la caccia al tesoro e i connessi pericoli e rimedi dell'apparato respiratorio colpito dal nuovo virus.

Nei lunghi mesi del picco dell'emergenza sanitaria, particolarmente drammatici per il nostro popolo, il clinico illustra in modo plastico il contesto in cui ci si sforzava di acquisire e analizzare, anche da tanti colleghi di ogni angolo del mondo, elementi ed evidenze scientifiche sullo sconosciuto virus, per poi farli confluire nelle lunghissime discussioni del CTS per fornire, con continuità, concreto ausilio al Governo, in sede stabile presso la sede operativa della Protezione civile di Vitorchiano, ormai entrata nell'iconografia delle case degli italiani che attendevano, con avvertita ansia e preoccupazione, le conferenze stampa pomeridiane sul triste punto di situazione dei contagi. I primi periodi sono stati inediti anche per i nostri scienziati, tutti coralmemente impegnati su una patologia del tutto ignota, tenuto conto che l'Italia è stato il primo paese UE ad esserne fortemente investito. Gli esiti delle lunghe e intense giornate vissute nel Comitato, non erano incoraggianti e solo la rapida individuazione dei vaccini (il cui piano efficacemente è stato sviluppato nella fase più cruenta dalle Forze armate) ha posto una concreta barriera alla circolazione del virus e alle gravi conseguenze del contagio.

Il libro prosegue con una interessante carrellata, con simpatici risvolti storico-culturali di affascinanti capiscuola del settore, sui polmoni di cui si conosce davvero poco (compresi i profili di insostituibilità), definiti "il tesoro leggero", delle sue vaste patologie e sulle "macchine" definite non a caso "meravigliose", perché veri e propri salvavita e che ormai fanno parte del nostro lessico comune, come i saturimetri.

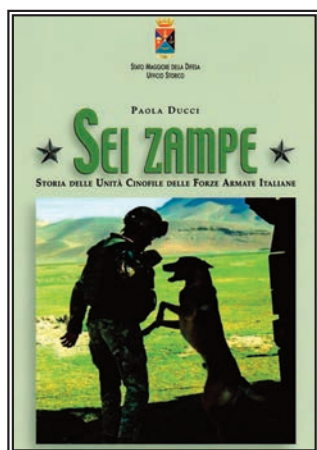
Poi passa a illustrare, nel dettaglio e senza alcuna pretesa cattedratica, il semplice ma insostituibile funzionamento del nostro respiro, le gravi malattie polmonari che vengono da tempi lontani e meno recenti, peraltro poco conosciute, inserendovi curiose esperienze professionali e personali che rendono viva la lettura, non mancando di porre in evidenza, senza spaventare, le insidie presenti nell'aria della vita moderna.

Il punto nodale del saggio è posto nelle conclusioni in cui, sapientemente, riconduce l'esperienza personale sanitaria vissuta in prima linea durante l'emergenza pandemica su tre semplici capisaldi: empatia, che ha contraddistinto la nostra società nei mesi più bui, laddove la solidarietà umana ha coinvolto tutte le fasce dei cittadini; conoscenza, che assume da sempre grande rilevanza per contrastare le malattie, attraverso l'adozione del duro metodo scientifico progressivo, fatto anche di errori e comunicazione, per partecipare al pubblico, condividendone, lo stato dell'arte delle patologie attraverso una esposizione verbale pacata, comprensiva e semplice, trasmettendo sicurezza.

In conclusione, la fatica editoriale del Professore Richeldi, forte di una plurima esperienza medica e di ricerca anche in più Paesi esteri (è presidente del corso di laurea in Medicina e chirurgia in lingua inglese) ha raggiunto pienamente l'obiettivo di far conoscere, da dentro quale protagonista, l'immane sforzo profuso nella drammatica epidemia, onorando il precetto della Costituzione in tema di tutela della salute collettiva e individuale, lavorando in un clima difficile ma di altissima solennità e singolare sobrietà professionale.

Gen. B. aus. rich.
Francesco Bonfiglio





Paola Ducci

Sei zampe. Storia delle Unità Cinofile delle Forze Armate Italiane

*Ufficio Storico del V Reparto dello Stato Maggiore della Difesa
2019, pagg. 159*

Paola Ducci è medico veterinario e scrittrice con esperienze professionali come autrice e sceneggiatrice.

Con il volume dedicato al rapporto tra conduttore e quadrupede, l'autrice ripercorre il lungo rapporto tra il cane e l'essere umano guardando in una prospettiva di lungo periodo anche il loro impiego in ambito militare sin dall'antichità.

In particolare, sin dalla fine dell'Ottocento, numerosi Paesi iniziano a studiare l'impiego dell'animale per il traino di carrette o nel servizio sanitario. Anche nel Regio Esercito iniziarono alcune sperimentazioni a partire dal 1893 che consentirono di avanzare l'ipotesi d'impiego nel corso della Guerra Italo-turca. Così, grazie alla disponibilità di un centinaio di pastori sardi reclutati sull'Isola insieme a centoquaranta cani, si procedette all'impiego in area di operazioni per ampliare le capacità di autodifesa degli accampamenti e per il pattugliamento di aree dove la presenza di persone che si avvicinavano alle installazioni militari.

L'impiego fu particolarmente interessante con esiti incoraggianti. Tuttavia e nonostante tutto, il progetto si fermò in terra africana. Solamente a partire dal 1915, quando esisteva unicamente un canile militare a Bologna, vi fu un nuovo interesse alla questione e si arrivò a breve ad organizzare un servizio cinofilo dedicato soprattutto al trasporto. In particolare, il trasporto non era limitato al munizionamento ma fu testato positivamente anche l'impiego per il trasporto di altri materiali (medicamenti, vitto, utensileria).

Dopo la prima Guerra Mondiale, l'uso si ridusse molto ma l'impiego dei cani continuò anche durante il secondo Conflitto Mondiale. Nel frattempo anche le Forze dell'ordine iniziarono ad impiegare con funzioni di polizia i cani attraverso alcune esperienze condotte nel periodo 1922-1925 quando l'Arma svolgeva il ruolo di unica Forza dell'ordine in servizio permanente di pubblica sicurezza. Purtroppo, e questa può essere l'unica osservazione da fare al volume, tale periodo non è accennato dall'autrice nel volume che erroneamente fa partire le esperienze nell'Arma dal secondo Dopoguerra.

Ciò non inficia la validità del lavoro che si presenta come un testo agile e dalla lettura piacevole che consente di apprezzare il ruolo del binomio conduttore-quadrupede, quelle "Sei Zampe" che costituiscono il titolo del volume.

Uno strumento importante per gli appassionati di animali e per i curiosi di scoprire aspetti meno noti del rapporto tra essere umano e cane nel corso del tempo.

*Tenente Colonnello
Flavio Carbone*



ELENCO AUTORI

- **COLONNELLO GIUSEPPE ALVERONE**
Responsabile per la Protezione dei Dati dell'Arma dei Carabinieri.
- **CAPITANO FERDINANDO ANGELETTI**
Comandante della Compagnia Carabinieri di Catanzaro. Dottore di ricerca in Storia d'Europa presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".
- **PROFESSORE PAOLO BARGIACCHI**
Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Enna "Kore".
- **TENENTE COLONNELLO PIERANTONIO BREA**
Comandante Provinciale dei Carabinieri di Asti.
- **TENENTE COLONNELLO MICHELANGELO CILIBERTI**
Insegnante di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.
- **PROFESSORE SACHA MAURO DE GIOVANNI**
Professore di Geografia, Ministero della Pubblica Istruzione e dottorando di ricerca in Geopolitica e Geoeconomia - Unicusano Roma.
- **MAGGIORE PAOLO DEL GIACOMO**
Capo 2ª Sezione - Ufficio Personale Marescialli, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.
- **TENENTE COLONNELLO ME. RICCARDO GARCEA**
Capo Sezione Sanità Scuola Ufficiali Carabinieri.
- **SOTTOTENENTE DANIELA GULINO**
Comandante del Nucleo Operativo e Radiomobile di Reggio Calabria.
- **PROFESSORESSA STEFANIA MABELLINI**
Professore associato presso il Dipartimento di storia, patrimonio culturale, formazione e società dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".
- **TENENTE COLONNELLO SILVIO MELE**
Comandante Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale di Torino.
- **AVVOCATO ELISA MALANGONE**
Avvocato, esperta in criminologia clinica, psicopatologia e scienze forensi.

- **TENENTE ME. DANILO PAGLIARI**
Ufficiale Medico presso il Servizio Sanitario del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.
- **DOTTORE ANTONIO SABINO**
Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.
- **DOTTORESSA VITTORIA SANTANTONIO**
Dottoressa in Psicologia Clinica.
- **DOTTORE ROSARIO SCALIA**
Presidente aggiunto onorario della Corte dei conti, già Presidente della Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata.
- **MAGGIORE LAURA SERAGUSA**
In servizio presso il Centro Psicologia Applicata alla Formazione, docente di psicologia investigativa presso l'Università LUMSA di Roma.
- **TENENTE ME. JOLE SERRA**
Ufficiale Medico presso la sezione sanità della Legione Carabinieri Toscana.
- **DOTTORESSA CLARISSA TALIANO**
Sottotenente dei Carabinieri, frequentatrice del 200° Corso di Applicazione alla Scuola Ufficiali Carabinieri.



INDICE GENERALE ANNO 2021

DOTTRINA

Il sistema delle misure di prevenzione personali alla luce del decreto legge 14/2017 e delle successive modifiche	
<i>Ferdinando Angeletti</i>	I 11
L'influenza mediatica nei procedimenti penali: "in medio" tra etica e diritto	
<i>Luigi Di Costanzo</i>	I 31
Grafologia applicata alle scienze criminalistiche. I dati deducibili dalla scrittura di soggetti criminali	
<i>Edoardo Genovese, Elena Manetti</i>	I 51
Salute, privacy e dati personali alle prese con l'intelligenza artificiale. Implicazioni giuridiche ed etiche	
<i>Stefano Guerra</i>	I 79
Violenza domestica: un male dai tanti volti (prima parte)	
<i>Elisa Malangone, Donato Morena, Alfredo Tammaro, Filippo Verrone</i>	I 99
Codice Rosso (Legge 19 luglio 2019, n. 69)	
> La tutela delle vittime al di là del genere: quando anche gli uomini sono vittime della stessa cultura maschilista	
<i>Agata Ciavola</i>	II 11
> Le "spose bambine" ed il fenomeno dei matrimoni precoci, alla stregua della disciplina introdotta dal Codice Rosso. Luci ed ombre dell'articolo 558-bis c.p.	
<i>Cristina Gobbi</i>	II 33
> Violenza domestica: un male dai tanti volti (seconda parte)	
<i>Elisa Malangone, Donato Morena, Alfredo Tammaro, Filippo Verrone</i>	II 49
Il problema dell'esternalizzazione del metodo mafioso nel caso delle cosiddette mafie delocalizzate	
<i>Silvia De Blasis, Saverio Giampiero Nuzzi</i>	II 67
L'insegnamento dell'arabo al personale militare: panoramica storica e considerazioni sull'applicazione dello STANAG 6001	
<i>Marta Campanelli, Giuliano Lancioni</i>	II 77
L'aggravante dell'ingente quantità. Una nuova pronuncia delle Sezioni Unite in tema di stupefacenti	
<i>Giuseppe Montebuglio</i>	II 89
L'acquisizione dei tabulati dopo la sentenza della Corte di Giustizia	
<i>Giorgio Spangher</i>	II 95
Codice Rosso (Legge 19 luglio 2019, n. 69)	
> Il fenomeno del cosiddetto "revenge porn": diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti	
<i>Carlo Farina</i>	III 7

<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Appunti sulla deformazione o sfregio permanente del viso. Note critiche sulle modifiche introdotte con il Codice rosso</i> 	23
<i>Francesco Pio Lasalvia</i> III	III
ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Il Collegio Consultivo Tecnico negli appalti pubblici</i> 	41
<i>Arturo Cancrini</i> III	III
<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>SOA e appalti pubblici anche alla luce del DL n. 77/2021 (semplificazioni 2021)</i> 	55
<i>Vittorio Capuzza</i> III	III
<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Gli appalti pubblici per l'innovazione quale opportunità per la modernizzazione istituzionale. Quadro normativo, strumenti operativi e spunti per l'adozione di un Piano strategico per il procurement innovativo nell'Arma dei Carabinieri</i> 	91
<i>Alfonso Montagnese</i> III	III
<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Brevi notazioni in materia di avvalimento</i> 	117
<i>Massimo Nunziata</i> III	III
Interdittive antimafia alla prova del dialogo tra corti e legislatore	
<i>Felice Piemontese</i> III	III
L'applicazione dell'articolo 416-bis c.p. alle mafie non tradizionali	
<i> Davide Spina, Silvia De Blasis</i> III	III
La riforma Cartabia: primissime indicazioni sulle linee generali della legge	
<i>Giorgio Spangher</i> III	III
Il GDPR volano di economicità ed efficacia delle attività delle Pubbliche Amministrazioni e chiave di utilizzo degli algoritmi nei procedimenti amministrativi	
<i>Giuseppe Alverone</i> IV	IV
Le armi rare, artistiche e di importanza storica tra diritto di polizia e tutela del patrimonio culturale	
<i>Ferdinando Angeletti</i> IV	IV
Cyberbullismo: le insidie della rete	
<i>Elisa Malangone, Clarissa Taliano</i> IV	IV
Family mass murders: chiavi di lettura e prospettive di intervento	
<i>Vittoria Santantonio, Laura Seragusa</i> IV	IV
Il ruolo e la funzione di controllo della Corte dei conti. L'intervento nel settore dei lavori pubblici, nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026)	
<i>Rosario Scalia</i> IV	IV

AGRO ECO AMBIENTE

Telerilevamento a supporto della politica e programmazione forestale nazionale e regionale in Italia	
<i>Gherardo Chirici, Piermaria Corona</i> I	I

VISIONI E PROPOSTE SULLA RIFORMA DELL'INTERVENTO PENALE IN MATERIA DI ILLECITI agroalimentari	
<i>Stefano Masini</i>	I 133
A proposito di boschi sacri nell'esperienza giuridica romana	
<i>Antonio Banfi</i>	II 99
Opzioni di gestione forestale per il contrasto e l'adattamento ai cambiamenti climatici	
<i>Piermaria Corona</i>	III 163
La combustione dei residui vegetali tra sanzione penale e sanzione amministrativa	
<i>Vitantonio Masi</i>	III 173
Geopolitica, quadro giuridico e governance delle aree naturali protette	
<i>Sacha Mauro De Giovanni</i>	IV 109

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

Archeologi e Carabinieri uniti nella tutela del patrimonio culturale dell'Iraq	
<i>Stefano de Martino, Carlo Lippolis</i>	I 151
Intelligence economica: fondamenti costituzionali per una nuova fase di sviluppo del Paese	
<i>Laris Gaiser</i>	I 161
Corte di giustizia UE, rispetto della dignità umana e provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica	
<i>Paolo Mengozzi</i>	I 173
Dai "beni culturali" all'"arte" contemporanea: le nuove frontiere della tutela (prima parte)	
<i>Daniela Gulino, Stefania Mabellini</i>	II 115
Aspetti di polizia giudiziaria per la tutela dei beni archeologici (prima parte)	
<i>Silvio Mele</i>	II 137
La responsabilità internazionale per i danni cagionati da oggetti spaziali: una questione attuale	
<i>Sirio Zolea</i>	II 57
Security and state building in the experience of the italian trust administration in Somalia (prima parte)	
<i>Paolo Bargiacchi, Paolo Del Giacomo</i>	III 185
The International System in the Era of Great Power Competition	
<i>Pál Dunay</i>	III 203
Security and state building in the experience of the italian trust administration in Somalia (seconda parte)	
<i>Paolo Bargiacchi, Paolo Del Giacomo</i>	IV 123

Dai “beni culturali” all’“arte” contemporanea: le nuove frontiere della tutela

(seconda parte)

Daniela Gulino, Stefania Mabellini IV 143

Aspetti di polizia giudiziaria per la tutela dei beni archeologici

(seconda parte)

Silvio Mele IV 159

STUDI MILITARI

Il concetto di gravità nel sistema disciplinare

Michelangelo Ciliberti I 179

Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome Carabiniere

(seconda parte)

Marco Gemignani I 189

La causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto e la sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato: applicabilità nel diritto penale militare e possibili criticità in relazione ad alcune delle preclusioni previste dal secondo comma dell’art. 131-bis c.p.

Antonio Sabino, Elisabetta Tizzani I 215

I Carabinieri, lo sbarco alleato in Sicilia e l’Allied Military Government of Occupied Territories (AMGOT) (luglio 1943-febbraio 1944)

Manlio Corselli II 175

Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome Carabiniere

(terza parte)

Marco Gemignani II 199

La Suprema Corte ritorna sul tema della truffa militare commessa mediante dichiarazioni non veritiere su fogli di viaggio e sulla qualificazione giuridica di tale tipologia di falso

Antonio Sabino II 223

Gli aspetti disciplinari dell’assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope da parte del personale delle Forze di polizia

Stefano Spampinato II 227

Le navi della Regia Marina e della Marina militare con il nome Carabiniere

(quarta parte)

Marco Gemignani III 219

Esclusa l’applicabilità ai reati militari dell’art. 162-ter c.p. (Estinzione del reato per condotte riparatorie)

Antonio Sabino III 239

Il posizionamento degli emeriti

Pierantonio Breda IV 171

Visite mediche di controllo ai militari assenti per malattia <i>Riccardo Garcea, Danilo Pagliari, Jole Serra</i>	IV	183
L'autorità giudiziaria e la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria. Effetti sull'azione di comando e controllo <i>Michelangelo Ciliberti</i>	IV	195
Utilizzabilità in sede penale delle riprese effettuate da telecamere di videosorveglianza nei luoghi militari di comune frequentazione non qualificabili come domicilio <i>Antonio Sabino</i>	IV	209

LIBRI

Missione in Siberia. I soldati italiani in Russia 1915-1920 <i>di Paolo Formiconi</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	I	227
Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti. Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale <i>di Aldo Giannuli</i> <i>Recensione di Sara Cutrona</i>	I	229
Oltre la crisi. Riflessioni e proposte sui nodi che ostacolano la ripartenza <i>Recensione di Antonio Del Pozzo, Salvatore Loprevite</i>	I	233
L'Azienda: uomo e sistema. Fondamenti e profili evolutivi di Economia Aziendale <i>di Umberto Bocchino</i> <i>Recensione di Valter Gamba</i>	I	235
Sicurezza e intelligence nel Regno Unito del Novecento <i>di Stefano Bonino</i> <i>Recensione di Ferdinando Angeletti</i>	II	235
I generali italiani della Grande Guerra - Atlante biografico <i>di Paolo Gaspari - Paolo Pozzato - Ferdinando Scala</i> <i>Recensione di Flavio Carbone e Michele Lippiello</i>	II	237
I "Grandi" della Finanza da Quintino Sella ad Augusto Fantozzi <i>di Mario Cardillo</i> <i>Recensione di Domenico La Medica</i>	III	243
L'occhio di Rubens. Genova, 1600 <i>di Elena Taddia</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	III	246
Il Tesoro Leggero. L'avventura dei polmoni dalla pandemia al futuro della scienza <i>di Luca Richeldi</i> <i>Recensione di Francesco Bonfiglio</i>	IV	213
Sei zampe. Storia delle Unità Cinofile delle Forze Armate Italiane <i>di Paola Ducci</i> <i>Recensione di Flavio Carbone</i>	IV	215

INSERTO

L'Arma dei Carabinieri a tutela del lavoro e nel contrasto ai reati connessi
Gerardo Iorio I

Raggruppamento Operativo Speciale. Trent'anni di promozione dei valori
della Costituzione
Pasquale Angelosanto, Nicola Fasciano, Gabriele Durante II

Il ruolo della genetica forense e l'assistenza alle vittime di violenza
Riccardo Sciuto, Filippo Barni, Loredana Buscemi, Fulvio Cruciani,
Chiara Della Rocca, III

M.C.Perrini

I.P.Z.S.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2022
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.*

