

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2020, n. 4

SOMMARIO

<i>Editoriale – a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala</i>	<i>Pag.</i>	5
Parte I – <i>Interventi</i>	»	9
Mario Grassia - <i>La pregiudiziale penale nei regimi disciplinari delle forze di polizia: quadro attuale e spunti correttivi</i>	»	11
Parte II – <i>Articoli e Saggi</i>	»	49
Enrico Spanò - <i>Lo scambio delle informazioni finanziarie in ambito europeo nella prevenzione e contrasto alle forme gravi di criminalità: direttiva UE/2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio. Opportunità e criticità</i>	»	51
Parte III – <i>Voci dall’Aula</i>	»	89
Giovanni Quilghini - <i>I danni erariali configurati e configurabili nelle forze di polizia: casistiche e gestione degli accertamenti e delle segnalazioni alla Procura contabile</i>	»	91
Emanuele Fattori - <i>112 NUE. Organizzazione del servizio in Italia e prospettive tecnologiche nell’interazione con applicazioni per smartphone e in tema di localizzazione delle chiamate di emergenza</i>	»	163
Parte IV – <i>Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse</i>	»	217
Gabriele Trombetta - <i>Illecita concorrenza con minaccia o violenza (art. 513-bis). Nota a Cass. pen., Sez. II, 2 dicembre 2020, n. 34214</i>	»	219

Barbara Caccia - <i>Sicurezza reale e percepita nell'era digitale. Le strategie di comunicazione come presidio contro post-verità e fake news</i>	» 225
Parte V – <i>Segnalazioni bibliografiche</i>	» 269
“ <i>Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio</i> ”: un vademecum per comprendere il sistema di contrasto e prevenzione in materia Anti Money Laundering (AML), di Marta Patacchiola - Recensione del testo di Ranieri Razzante, <i>Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio</i> , Giappichelli, Torino, 2020, pp. 343	» 271

Editoriale

a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala
*Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia
e Direttore responsabile della Rivista trimestrale dell'Istituto*



Il Gen. D. CC Giuseppe La Gala

Gran parte di questa edizione della Rivista trimestrale e dell'annesso Quaderno raccoglie i contributi scientifici realizzati dai frequentatori del XXXV corso di Alta formazione, che si è concluso lo scorso mese di giugno. Anche se la pandemia da COVID-19 ha influito pesantemente sul regolare svolgersi delle attività del corso, essa non ha potuto interferire su quello che è l'obiettivo principe dell'Istituto e, di riflesso, anche della Rivista: la realizzazione di una cultura della sicurezza e di

un approccio scientifico condivisi, capaci di integrare, rispettandone i valori e le caratteristiche fondanti, anime diverse e diverse competenze.

L'impegno e la duttilità del personale del quadro permanente e degli stessi frequentatori, tipiche di chi per scelta di vita è votato ad affrontare l'imprevisto ha, infatti, consentito di superare le oggettive limitazioni imposte dalle regole di distanziamento sociale, sfruttando al contempo le indubbe potenzialità integrative dei sistemi di comunicazione digitali.

Accanto a questo particolare aspetto di crescita formativa mi piace anche sottolineare come alcuni dei temi trattati nei lavori pubblicati in questo numero, pur essendo stati oggetto di scelta in epoca pre-Covid, mantengono una loro utilità anche alla luce delle prossime sfide alla sicurezza che prevedibilmente deriveranno dagli effetti a medio e lungo termine delle misure adottate nell'emergenza pandemica.

La prima parte di questo numero è dedicata al contributo del Vice Questore della Polizia di Stato Mario Grassia, che ha trattato il tema de *"La pregiudiziale penale nei regimi disciplinari delle forze di polizia: quadro attuale e spunti correttivi"*, esaminando le differenti soluzioni adottate dal legislatore per regolare il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nel pubblico impiego e rimarcando, in particolare, le profonde differenze esistenti tra la disciplina di settore in vigore nelle forze di polizia

ad ordinamento civile e militare e quella che caratterizza il pubblico impiego privatizzato, configurate in modo antitetico con riferimento alla possibilità di riconoscere la pregiudizialità penale. L'autore, inoltre, ha approfondito il percorso giurisprudenziale, a volte non univoco, che ha caratterizzato la specifica materia con riferimento al comparto *law enforcement*.

Nella Parte II (*Articoli e Saggi*) riportiamo il contributo del Colonnello della Guardia di finanza Enrico Spanò, dal titolo “*Lo scambio delle informazioni finanziarie in ambito europeo nella prevenzione e contrasto alle forme gravi di criminalità: direttiva UE/2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio. Opportunità e criticità*”. Il lavoro è incentrato sui nuovi strumenti per il contrasto della criminalità e di altri gravi reati introdotti dalla direttiva (UE) 2019/1153, che mira a rafforzare la cooperazione di polizia tra le autorità competenti degli Stati membri incrementando i poteri di accesso alle informazioni finanziarie, riconoscendo un nuovo importante ruolo alle *Financial intelligence units* (che diventano parte attiva del sistema di cooperazione) ed affiancandosi al consolidato presidio anticiclaggio nazionale costituito dal decreto legislativo n. 231/2007.

Nella Parte III (*Voci dall'Aula*) il Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Giovanni Quilghini presenta un lavoro dal titolo “*I danni erariali configurati e configurabili nelle forze di polizia: casistiche e gestione degli accertamenti e delle segnalazioni alla Procura contabile*”. Nel suo contributo l'autore passa in rassegna le principali tematiche connesse alla responsabilità amministrativa per danno erariale in cui possono incorrere gli appartenenti alle forze di polizia, evidenziando le fonti normative di settore e sottolineando il costante ampliamento dei contorni di tale responsabilità – sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo – che la giurisprudenza ha spesso inteso sostenere. Non mancano approfondimenti sulle altre forme di responsabilità in cui possono incorrere sia i pubblici dipendenti che le pubbliche amministrazioni, nonché sugli aspetti operativi di immediato interesse per gli operatori di polizia, quali la gestione degli accertamenti e delle segnalazioni alla Procura contabile

Sempre nella terza sezione della Rivista, è stato inserito il lavoro del Vice Questore della Polizia di Stato Emanuele Fattori, dal titolo “*112 NUE. Organizzazione del servizio in Italia e prospettive tecnologiche nell'interazione con applicazioni per smartphone e in tema di localizzazione delle chiamate di emergenza*”. Il contributo è incentrato sul delicato tema dell'attuazione del Numero unico di emergenza europeo che ha registrato, nel

corso degli anni, numerose resistenze e difficoltà di carattere tecnico. Nonostante si sia infatti scelto, quale modello di riferimento generalizzato, quello della “Centrale unica di risposta”, l’autore evidenzia come si debbano registrare ritardi di attuazione in molte parti del territorio nazionale, ai quali la normativa europea ha cercato di porre rimedio con un’incessante attività di impulso, sia politico che regolamentare. Si osservano anche ulteriori difficoltà nell’armonizzare le necessarie tecnologie di tracciamento – indispensabili per la localizzazione dei soggetti che richiedono aiuto – con la pur cogente normativa in materia di tutela dei dati sensibili.

Nella parte IV (*Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*) è stata inserita una nota di commento alla sentenza della Corte di cassazione n. 34214/2020, redatta dal Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato Gabriele Trombetta, in servizio presso la segreteria del Vicedirettore generale della pubblica sicurezza preposto alle attività di coordinamento e pianificazione delle forze di polizia. L’autore descrive come la Suprema Corte – che nel caso specifico ha proceduto in relazione all’art. 513-bis c.p. (“Illecita concorrenza con minaccia o violenza”) aggravato ex art. 416-bis.1 c.p. – abbia definito i contorni dell’“atto concorrenziale” esperito con modalità minatorie, riconoscendo idoneità incriminatrice sia agli atti di concorrenza atipici che alle violenze non necessariamente manifeste (implicite o “ambientali”), ben potendo queste ultime discendere dalla caratura criminale del *clan* di appartenenza del soggetto agente.

Sempre nella Parte IV, il Vice Questore della Polizia di Stato Barbara Caccia affronta i temi – molto attuali e d’interesse – della “*Sicurezza reale e percepita nell’era digitale. Le strategie di comunicazione come presidio contro post-verità e fake news*”, evidenziando come l’universo della rete, che a prima vista può apparire come una straordinaria opportunità di conoscenza, sia in realtà disseminato di artati condizionamenti e false informazioni, che sono in grado di alimentare paure, divisioni e tensioni sociali. In questo “mare di fake news”, una comunicazione istituzionale da parte delle forze di polizia che sia efficiente e professionale, ma anche vicina al cittadino, può offrire un efficace baluardo contro la mistificazione della realtà.

Nell’ultima parte V (*Segnalazioni bibliografiche*) viene proposta la recensione redatta dall’Avvocato Marta Patacchiola, ricercatore presso il Centro di ricerca sulla sicurezza ed il terrorismo, del testo di Ranieri Razzante dal titolo “*Manuale di legislazione e prassi dell’antiriciclaggio*”, che

si presenta quale vero e proprio *vademecum* per comprendere il sistema di contrasto e prevenzione in materia *Anti Money Laundering* (AML), passando in rassegna la normativa antiriciclaggio più rilevante a livello internazionale, europeo e nazionale, approfondendo gli scenari più permeabili alle attività di riciclaggio (mercati globalizzati, paradisi “finanziari” e *shadow banking*) e registrando l’impegno a livello internazionale nell’armonizzazione delle discipline di contrasto.

Annesso al presente numero della Rivista trimestrale viene pubblicato anche il Quaderno I/2020. I “Quaderni”, tipicamente, ospitano monografie di ampie dimensioni che non trovano spazio in una delle parti che compongono la Rivista e, in questa edizione, si è deciso di inserire il lavoro redatto da un gruppo di frequentatori del XXXV corso di Alta formazione (il Colonnello dell’Arma dei Carabinieri Giovanni Quilghini, il Colonnello della Guardia di finanza Stefano Bastoni e i Vice Questori della Polizia di Stato Federica Bocci e Patrick Pampaloni) che ha approfondito il tema de “*Il contrasto all’immigrazione irregolare via mare: attività di polizia e salvaguardia della vita umana. Rapporti tra sistemi giuridici e prospettive future*”. Lo specifico argomento riveste particolare interesse in quanto sempre di stretta attualità e sempre in bilico fra le esigenze del contrasto in mare all’immigrazione irregolare e la tutela della vita umana. Gli autori, dopo aver fornito un’ampia e completa panoramica di tutti gli argomenti d’interesse per il comparto (le caratteristiche dei flussi migratori; i presidi normativi nazionali, europei ed internazionali del soccorso in mare e dei diritti umani; il sistema di contrasto e le attività operative), giungono ad interrogarsi sulla possibilità di configurare una responsabilità dello Stato di bandiera di una nave negli eventi a mare.

PARTE I
Interventi

La pregiudiziale penale nei regimi disciplinari delle forze di polizia: quadro attuale e spunti correttivi

di Mario Grassia*

Abstract

Il lavoro intende esaminare le differenti soluzioni adottate dal legislatore per regolare il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nel pubblico impiego, soffermandosi in particolare sulla disciplina in vigore nelle forze di polizia ad ordinamento militare e ad ordinamento civile e rimarcando le peculiari differenze rispetto alle regole introdotte nel pubblico impiego privatizzato, improntate al superamento della pregiudiziale penale.

Superamento che, come vedremo, era stato inizialmente introdotto nel regime disciplinare delle forze di polizia ad ordinamento militare, salvo poi assistere ad un ripensamento del legislatore che, attraverso l'introduzione di importanti eccezioni, ha nella sostanza compiuto un clamoroso passo indietro.

Nelle forze di polizia ad ordinamento civile, invece, il superamento della pregiudiziale penale, che impone la sospensione del procedimento disciplinare in attesa del giudicato penale, non è stato nemmeno tentato.

Dal confronto tra le diverse discipline emerge, ad avviso di chi scrive, la necessità che il legislatore, anche per i regimi disciplinari delle forze di polizia, compia la stessa scelta coraggiosa operata nel pubblico impiego privatizzato, che se da un lato consente di definire il procedimento disciplinare, in pendenza di quello penale, di fronte a fatti certi e conclamati che non hanno bisogno di alcuna conferma giudiziaria, dall'altro attribuisce all'organo disciplinare la facoltà di sospendere il procedimento disciplinare di fronte a casi di particolare complessità o quando all'esito dell'istruttoria non si dispongano di elementi sufficienti per motivare l'irrogazione di una sanzione disciplinare.

Sarebbe un buon compromesso tra l'esigenza di sanzionare adeguatamente e in maniera rapida un dipendente che si sia reso responsabile di

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

una chiara e conclamata condotta che leda l'immagine del Corpo di appartenenza e l'esigenza di impedire le conseguenze, soprattutto di tipo risarcitorio, di un contrasto tra il successivo esito dell'azione penale e le risultanze di un'azione disciplinare promossa in pendenza di un procedimento penale.

Dalla disamina delle norme contenute nel d.P.R. 737 del 1981 – che regola il procedimento disciplinare nella Polizia di Stato – è emersa, inoltre, la necessità di una riforma organica.

Si tratta, infatti, di una normativa che risulta ormai vetusta essendo stata introdotta in piena vigenza del precedente Codice di procedura penale che prevedeva la pregiudiziale penale, aveva un impianto inquisitorio, non prevedeva riti alternativi al rito ordinario e nemmeno la variegata gamma di misure cautelari coercitive e interdittive introdotte nel 1988 con la riforma Vassalli.

Nell'ambito di tale riforma è auspicabile un intervento sulla figura del funzionario istruttore, che ha il compito di svolgere l'inchiesta disciplinare qualora l'infrazione comporti l'irrogazione della sospensione dal servizio o della destituzione.

Il compito di svolgere attività istruttoria, il più delle volte, è affidato ad un funzionario giovane, appena uscito dal corso di formazione, che non ha quel bagaglio di esperienze e conoscenze che gli consentono di lottare alla pari con agguerriti ed esperti sindacalisti che difendono l'incolpato.

* * *

The work intends to examine the different solutions adopted by the legislator to regulate the relationship between criminal proceedings and disciplinary proceedings in the public sector, focusing in particular on the discipline in force in the military and civilian police forces and highlighting the particular differences with respect to the rule introduced into privatized public employment, based on overcoming the criminal preliminary ruling.

Overcoming that, as we will see, was initially introduced into the disciplinary regime of the military police force, only to then witness a rethinking of the legislator who, through the introduction of important exceptions, has essentially taken a sensational step backwards.

In the civil police force, however, the overcoming of the criminal pre-

liminary ruling, which imposes the suspension of the disciplinary procedure pending the criminal judgment, was not even attempted.

From the comparison between the different disciplines, according to the writer, it emerges the need for the legislator, also for the disciplinary regimes of the police forces, to make the same courageous choice made in the privatized public service that if on the one hand allows to define the procedure disciplinary, pending criminal proceedings, in the face of certain and established facts which do not need any judicial confirmation, on the other hand, gives the disciplinary body the faculty to suspend the disciplinary procedure in the face of cases of particular complexity or when the outcome of the investigation does not have sufficient elements to justify the imposition of a disciplinary sanction.

It would be a good compromise between the need to adequately and quickly sanction an employee who has made himself responsible for a clear and acclaimed conduct that harms the image of the Body to which he belongs and the need to prevent consequences, especially of a compensatory nature, of a contrast between the subsequent outcome of the criminal action and the result of a disciplinary action promoted pending a criminal proceeding.

From the examination of the rules contained in the Presidential Decree 737 of 1981 which governs the disciplinary procedure in the State Police, the need for organic reform has also emerged.

It is, in fact, a regulation that is now outdated having been introduced in full force of the previous code of criminal procedure which provided for the preliminary ruling, had an inquisitive system, did not provide for alternative rites to the ordinary rite and not even the varied range of precautionary measures coercive and interdictive introduced in 1988 with the Vassalli reform.

As part of this reform, an intervention on the figure of the investigating officer who has the task of carrying out the disciplinary investigation is desirable if the infringement involves the suspension of service or dismissal.

The task of carrying out preliminary investigations, most of the time, is entrusted to a young official, just out of the training course, who does not have that wealth of experience and knowledge that allow him to fight on equal terms with fierce and expert unionists who defend the blamed.

* * *

Introduzione

Nel nostro ordinamento, la condotta illecita posta in essere da un pubblico dipendente può avere una duplice valenza patologica quando il medesimo comportamento leda interessi tutelati dalla norma penale e nello stesso tempo si traduca nella violazione di obblighi imposti dall'ordinamento di appartenenza del dipendente a tutela di valori etici espressione di un comune sentire. Dalla duplice lesività del comportamento scaturiscono due distinti procedimenti, diretti uno all'accertamento del reato e l'altro all'accertamento dell'illecito disciplinare, secondo le regole tipiche dei rispettivi sistemi.

Dall'instaurazione di due procedimenti per un medesimo fatto potrebbero discendere valutazioni differenti che rendono necessario un intervento di raccordo.

Al riguardo due sono le soluzioni praticabili che, come meglio vedremo in seguito, sono state adottate, talvolta in maniera ibrida, nel pubblico impiego.

La prima si fonda sulla c.d. "pregiudiziale penale", secondo la quale il procedimento disciplinare deve essere sospeso in attesa del giudicato penale se i fatti oggetto di valutazione dell'organo deputato ad infliggere una sanzione disciplinare siano allo stesso tempo oggetto di un'azione penale.

Tale principio è contenuto nell'articolo 117 del d.P.R. n. 3 del 1957 (T.U. imp. civ. St.) che così recita: "*Qualora per il fatto addebitato all'impiegato sia stata iniziata azione penale il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso*".

La *ratio* posta a fondamento di tale principio, pur a fronte dell'autonomia valutativa dei profili disciplinari rispetto a quelli penali, va rinvenuta nell'esigenza di evitare un contrasto tra gli esiti dei due giudizi e di offrire agli organi disciplinari riscontri istruttori più pregnanti, frutto di acquisizioni probatorie da parte della Procura della Repubblica e dell'organo giudicante, dotati di potere d'indagine più profondi e autoritativi rispetto a quelli riconosciuti agli uffici disciplinari¹.

La seconda soluzione è caratterizzata dalla non sospensione del pro-

1) V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 458 ss.

cedimento disciplinare in attesa dell'esito del processo penale, che si fonda sull'esigenza di evitare la paralisi dell'azione disciplinare per la durata eccessiva del procedimento penale anche quando si è di fronte a fatti certi e conclamati che non necessitano di un approfondito accertamento giudiziario.

Se si opta per questa seconda soluzione occorre, però, prevedere meccanismi di adeguamento dell'esito del procedimento disciplinare che eventualmente si ponesse in contraddizione con il giudizio penale, in considerazione dell'esistenza in tale giudizio di riscontri istruttori più pregnanti.

Nel nostro ordinamento, prima dell'entrata in vigore del Codice Rocco non esisteva alcuna regola di carattere generale che disciplinasse i rapporti tra i due procedimenti (penale e disciplinare). Solo in alcune leggi dedicate a talune particolari professioni si riscontravano disposizioni circa i rapporti tra i due procedimenti.

Si pensi al Testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati civili del 22 novembre 1908² che prevedeva, all'articolo 52, l'immediata sospensione obbligatoria del grado e dello stipendio dell'impiegato qualora nei suoi confronti fosse spiccato un mandato di cattura, mentre nel caso di emissione di un ordine di comparizione – o comunque nel caso di sottoposizione a giudizio per delitto – tale sospensione era facoltativa.

In seguito, l'articolo 71 del regio decreto del 30 dicembre 1923³ introdusse una nuova disciplina per gli impiegati civili dello Stato con la quale si stabilì che *«qualora il fatto addebitato all'impiegato abbia dato luogo a denuncia dell'autorità giudiziaria, il procedimento disciplinare rimane sospeso, fermo l'obbligo dei pubblici uffici di concorrere all'accertamento dei fatti e alla raccolta delle prove»*.

Il sistema dei rapporti tra processo penale e procedimento disciplinare si connota in maniera netta soltanto con il Codice di procedura penale del 1930.

2) R.d. 22 novembre 1908, n. 693, pubblicato in *Gazz. uff. Regno d'Italia*, 15 dicembre 1908, p. 7041 ss. e consultabile nella versione digitalizzata a cura di Automazione Gazzetta Ufficiale Storica - Agenzia per l'Italia digitale - Presidenza del Consiglio dei Ministri, in www.augusto.agid.gov.it.

3) R.d. 30 dicembre 1923, n. 2960, pubblicato in *Gazz. Uff. Regno d'Italia*, 21 gennaio 1924, n. 17, p. 298, nella versione digitalizzata a cura di Automazione Gazzetta Ufficiale Storica - Agenzia per l'Italia digitale - Presidenza del Consiglio dei Ministri, in www.augusto.agid.gov.it.

L'art. 3 c.p.p. abr., infatti, esprimeva chiaramente l'accoglimento del principio di unità della giurisdizione e la conseguente regola della sospensione necessaria degli altri giudizi per pregiudizialità penale. In particolare, si prevedeva che *«se viene iniziata l'azione penale, e la cognizione del reato influisce sulla definizione della controversia civile, il giudizio civile è sospeso, quando la legge non dispone altrimenti, fino a che sia pronunciata nell'istruzione la sentenza di proscioglimento non più soggetta a impugnazione o nel giudizio la sentenza irrevocabile, ovvero sia divenuto esecutivo il decreto di condanna»*. Tali disposizioni si applicavano *«anche ai giudizi davanti alle giurisdizioni amministrative e ai giudizi disciplinari davanti alle pubbliche Autorità»*.

La norma si applicava ai *giudizi disciplinari davanti alle pubbliche autorità* escludendo pertanto dalla regola della sospensione necessaria il procedimento disciplinare che si svolgeva davanti al datore di lavoro privato, il quale, di conseguenza, esercitava il proprio potere disciplinare in piena autonomia.

Il primo comma del citato articolo 3 del Codice di procedura penale del 1930 con la formula *quando la legge non dispone altrimenti* consentiva al legislatore di introdurre deroghe al principio della sospensione necessaria del procedimento disciplinare.

Tuttavia, le leggi speciali introdotte per le singole categorie professionali del pubblico impiego si conformarono all'istituto della sospensione per pregiudizialità penale.

Il nuovo Codice di procedura penale⁴, invece, non ha previsto una norma analoga a quella contenuta nell'articolo 3 dell'abrogato Codice, ripudiando, di fatto, il principio della sospensione obbligatoria per pregiudizialità penale.

La novella del 1988 si è limitata a stabilire che le sentenze penali irrevocabili (assolutorie o di condanna) hanno efficacia di giudicato nei giudizi per responsabilità disciplinare dinanzi alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto (non) sussiste o (non) costituisce illecito penale o l'imputato (non) lo ha commesso.

Nonostante le scelte compiute dal legislatore del Codice del 1988,

4) D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, in Suppl. ord. n. 92 alla *Gazzetta Ufficiale* - Serie gen. n. 250 del 24 ottobre 1988.

nel settore del pubblico impiego, nessuna modifica è stata introdotta al citato articolo 117 del nuovo T.U. imp. civ. St.

Il principio della pregiudizialità penale è rimasto, dunque la regola cardine della disciplina dei procedimenti disciplinari nei confronti di pubblici dipendenti almeno sino all'intervento nel 2009 del legislatore, che nel pubblico impiego privatizzato ha introdotto, come meglio vedremo in seguito, la regola della non sospensione del procedimento disciplinare per la pendenza del procedimento penale.

1. La riforma brunettiana nel pubblico impiego privatizzato

1.1. Il superamento della pregiudiziale penale

Come accennato nel paragrafo introduttivo, la regola della pregiudizialità penale e della relativa sospensione del procedimento disciplinare ha il pregio di salvaguardare l'uniformità tra decisioni di diversi giudizi, in quanto, da un lato, il procedimento disciplinare viene sospeso per pendenza del processo penale e, dall'altro lato, la sentenza penale avrà efficacia ai sensi dell'art. 653 c.p.p.

Tale sistema, tuttavia, ha notevoli ripercussioni sulla capacità dell'Amministrazione pubblica di rispondere celermente e in maniera rigorosa agli episodi di criminalità che interessino i pubblici dipendenti. I lunghi tempi del processo penale, infatti, rischiano di garantire una sorta di impunità a livello disciplinare, anche quando vi siano gli elementi sufficienti per ritenere integrato l'illecito disciplinare senza attendere gli esiti del giudizio penale

È bene chiarire. Non si esclude che vi siano delle ipotesi in cui la particolare complessità delle indagini necessarie per l'accertamento dell'illecito penale/disciplinare consigli cautela circa l'applicazione di una sanzione disciplinare, soprattutto se grave come il licenziamento. In questi casi può risultare opportuno attendere l'esito del giudizio penale che è comunque in grado di garantire una ricostruzione del fatto ascritto all'imputato più completa, svolta secondo le garanzie del contraddittorio nella formazione della prova.

Proprio per superare un sistema che paralizzava per anni l'azione disciplinare per la eccessiva durata del procedimento penale – situazione

inaccettabile soprattutto a fronte di fatti certi e conclamati non meritevoli di una ulteriore conferma giudiziaria⁵ – il legislatore è intervenuto con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, modificativo del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, relativo all'ordinamento del lavoro pubblico privatizzato.

L'intervento (c.d. "riforma Brunetta") non ha riguardato tutto il personale pubblico, rimanendo escluse particolari categorie di lavoratori che non sono state oggetto della c.d. "privatizzazione del pubblico impiego", come, per esempio, le forze dell'ordine e i militari, i magistrati, i professori universitari, il personale diplomatico e prefettizio, per le quali si fa ancora riferimento o al T.U. imp. civ. St. o a discipline speciali.

La riforma ha il pregio di superare la regola della pregiudizialità penale prevedendo che *"il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale"* (art. 55-ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

Lo stesso articolo 55-ter prevede un'ipotesi residuale di sospensione del procedimento disciplinare statuendo che quando può essere irrogata una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni, *«nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione»*, l'ufficio competente può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente.

La sospensione del procedimento, dunque, oltre che residuale è anche facoltativa ed è esclusa qualora il procedimento possa concludersi con l'irrogazione di sanzioni inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni.

Per procedere all'adozione del provvedimento sospensivo è necessaria la pendenza di un procedimento penale avente ad oggetto, in tutto o in parte, i medesimi fatti per i quali si sta procedendo a livello disciplinare.

Secondo autorevole dottrina la dizione utilizzata dal legislatore *procedimento penale* non esclude la possibilità di sospendere il procedimento

5) V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., p. 478.

anche nella fase delle indagini preliminari sempre che l'Amministrazione sia a conoscenza⁶.

È necessario, inoltre, che l'azione disciplinare sia stata promossa e, tuttavia, l'ufficio disciplinare non sia in grado di eseguire un accertamento in merito all'irrogazione della sanzione ovvero di motivarla in modo esauritivo.

Si tratta di circostanze tra loro alternative⁷ e, pertanto, l'Amministrazione può sospendere il procedimento disciplinare quando l'attività di accertamento del fatto sia particolarmente complessa, anche se, magari, l'istruttoria svolta in sede disciplinare potrebbe consentire di motivare l'irrogazione di una sanzione; così come il procedimento può essere sospeso quando non siano emerse circostanze che giustifichino l'irrogazione della sanzione, nonostante l'accertamento dei fatti non costituisca un'attività complessa.

In merito all'esistenza dei presupposti che giustificano la sospensione, è necessario che l'ufficio disciplinare adotti un provvedimento adeguatamente motivato non risultando sufficiente un mero richiamo alla pendenza del procedimento penale.

Diversamente opinando, non vi sarebbe modo di arginare un utilizzo indiscriminato della sospensione, frutto di atteggiamenti pavidati di acritico appiattimento sulle risultanze penali e di attesa del relativo esito, che proprio la novella sui rapporti tra i procedimenti vuole superare attribuendo carattere eccezionale all'istituto in discorso⁸.

Per evitare che, in caso di sospensione del procedimento disciplinare, le lungaggini del processo penale incidano negativamente sull'esigenza di sanzionare disciplinarmente il dipendente infedele, il legislatore è intervenuto nel 2017⁹ prevedendo che il procedimento disciplinare sospeso può essere riattivato qualora l'Amministrazione giunga in possesso di elementi

6) V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., p. 476.

7) In tal senso V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., p. 475.

8) Per i profili strettamente procedurali in merito all'impugnazione del provvedimento si rinvia a L. DI PAOLA, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego privatizzato*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 493 ss.

9) Articolo 14 del decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017, che recita:

All'articolo 55-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

sufficienti per concludere il procedimento anche sulla base di un provvedimento giurisdizionale non definitivo¹⁰.

Tale statuizione, dunque, obbliga l'Amministrazione ad assumere adeguate informazioni monitorando l'andamento del processo penale e a riattivare l'azione disciplinare quando lo sviluppo della vicenda penale, anche prima della sua definizione, fornisca adeguati elementi probatori idonei a supportare l'azione disciplinare.

Una volta acquisita la conoscenza piena dei fatti emergenti nel processo penale, eventuali ritardi del datore di lavoro, imputabili ad asserite complessità organizzative dell'ente o difficoltà nella comunicazione tra uffici, esporrebbero l'amministrazione a contenziosi incentrati sulla tardività dell'avvio dell'azione disciplinare di fronte a fatti facilmente acclarabili e contestabili con verosimile accoglimento della censura ad opera del giudice e conseguente annullamento della sanzione che determinerebbe anche un danno erariale¹¹.

1.2. Le soluzioni adottate dal legislatore in casi di contrasto tra l'esito del procedimento disciplinare e le risultanze della successiva azione penale

Come accennato in precedenza, il superamento del principio della pregiudiziale penale, introdotto per il pubblico impiego privatizzato, determina l'esigenza di raccordare il risultato del procedimento disciplinare rispetto ai successivi esiti del processo penale.

a) al comma 1, il secondo periodo è soppresso; al terzo periodo, le parole da «Per le infrazioni» a «l'ufficio competente» sono sostituite dalle seguenti: «Per le infrazioni per le quali è applicabile una sanzione superiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari» e le parole da «, salva la possibilità» a «del dipendente.» sono sostituite dalle seguenti: «. Fatto salvo quanto previsto al comma 3, il procedimento disciplinare sospeso può essere riattivato qualora l'amministrazione giunga in possesso di elementi nuovi, sufficienti per concludere il procedimento, ivi incluso un provvedimento giurisdizionale non definitivo. Resta in ogni caso salva la possibilità di adottare la sospensione o altri provvedimenti cautelari nei confronti del dipendente.

10) Sul punto V. TENORE, *Le novità apportate al procedimento disciplinare nel pubblico impiego dalla legge Madia (d.lgs. n. 75 del 2007 e n. 118 del 2017)*, in www.lavorodirittieuropa.it, 2017, p. 13.

11) V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., p. 481 ss.

L'esigenza di evitare divergenze tra gli esiti dei due procedimenti è stata soddisfatta dal legislatore che, ai commi 2 e 3 del citato articolo 55-ter, ha così statuito: *«se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale»* (comma 2).

Se, invece, *«il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa»* (comma 3).

La norma che disciplina l'ipotesi di sentenza assolutoria pone in carico al lavoratore l'onere di chiedere la riapertura del procedimento entro sei mesi dall'irrevocabilità della sentenza, escludendo un obbligo da parte dell'organo disciplinare di procedere d'ufficio anche nel caso in cui l'Autorità giudiziaria abbia comunicato all'Amministrazione la sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 154-ter disp. att. c.p.p.

Riguardo agli effetti del giudicato penale, il legislatore del 2009 ha voluto ricalcare la disciplina contenuta nell'art. 653 c.p.p. attribuendo rilevanza solo alla sentenza di assoluzione perché "il fatto non sussiste" o "non costituisce illecito penale" ovvero "l'imputato non lo ha commesso".

È interessante notare che il legislatore non ha attribuito alle sentenze richiamate un preciso effetto vincolante sull'azione disciplinare da riassumere.

Tuttavia nel caso in cui l'organo disciplinare abbia accertato la sussistenza di una precisa identità storico-fattuale tra il fatto contestato in sede disciplinare e quello oggetto del procedimento penale e la formula assolutoria sia stata emanata perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, deve necessariamente disporre l'archiviazione disciplinare.

Se invece il lavoratore è stato assolto in sede penale perché il fatto non costituisce illecito penale, l'organo disciplinare non è obbligato ad archiviare il procedimento ma può anche confermare o derubricare la sanzione non essendo esclusa una rilevanza disciplinare di un comportamento non rilevante ai fini dell'applicazione di una sanzione penale¹².

Il comma 3 dell'art. 55-ter disciplina, invece, il caso della riapertura del procedimento disciplinare concluso con l'archiviazione a seguito di una pronuncia di condanna penale, prevedendo che il procedimento disciplinare deve essere riaperto per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale.

Il successivo comma 4 richiama le disposizioni dell'articolo 653 c.p.p. e pertanto l'organo disciplinare è vincolato alla statuizione penale "*quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso*".

Dal tenore della norma possiamo dedurre che l'ufficio disciplinare, nel rispetto di quanto previsto dal citato articolo 653, ha un margine di valutazione circa l'*an* e il tipo di sanzione da comminare.

Il comma 3 citato prevede un'altra ipotesi di riapertura del procedimento quando dalla sentenza penale di condanna risulti che il fatto addebitabile al dipendente comporti, in sede disciplinare, la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa.

La norma contenuta nell'articolo 55-ter costituisce una evidente deroga del principio del *ne bis in idem*.

Il comma 4 dell'articolo 55-ter disciplina, infine, i termini di riapertura del procedimento disciplinare statuendo che il procedimento è riaperto entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza da parte della cancelleria del giudice all'amministrazione di appartenenza del dipendente (nel caso di cui al 55-ter co. 3 di sentenza irrevocabile di condanna) o di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di riapertura da parte del dipendente (nel caso di cui all'articolo 55-ter co. 2 di sentenza irrevocabile di assoluzione), che deve essere presentata nel termine perentorio di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale.

Secondo la giurisprudenza¹³ il termine di 60 giorni decorre dalla conoscenza piena della sentenza da parte dell'Amministrazione di apparte-

12) V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., p. 484.

13) Cassazione, sez. lavoro, 19 maggio 2016 n. 10349, in *Ced Cassazione*.

nenza del dipendente e dunque dalla ricezione del testo integrale e non dalla ricezione del mero dispositivo da parte della cancelleria giudiziaria.

Per quanto riguarda i termini di chiusura del procedimento l'articolo 53-ter co. 4, così come modificato dal d.lgs. n. 75 del 2017, rinvia all'articolo 55-bis e dunque il procedimento deve essere chiuso entro 120 giorni dalla riattivazione¹⁴.

1.3. La procedura accelerata contro i cc.dd. “furbetti del cartellino”

Le ipotesi previste dall'articolo 55-ter per cui l'Amministrazione ha la facoltà di sospendere il procedimento (quando l'accertamento del fatto si riveli complesso o al termine dell'istruttoria interna l'ufficio competente non disponga degli elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione) potrebbero essere utilizzate inopportunamente, da pubbliche amministrazioni troppo remissive nei confronti di comportamenti riprovevoli dei propri dipendenti, per sospendere il procedimento disciplinare ogni volta che la condotta del dipendente possa avere rilevanza sia penale sia disciplinare.

Per evitare simili conseguenze anche in presenza di fatti gravi e clamorosi come quelli oggetto di alcune vicende giudiziarie che hanno fatto emergere condotte riprovevoli di pubblici dipendenti che attestavano falsamente la presenza in servizio (c.d. “furbetti del cartellino”), il legislatore è intervenuto con i decreti legislativi n. 116/2016, n. 75/2017 e n. 118/2017 che hanno modificato l'articolo 55-*quater* (intitolato “licenziamento disciplinare”), introducendo una procedura accelerata e obbligatoria che consente in tempi brevissimi il licenziamento del dipendente infedele.

In particolare, l'art. 55-*quater* del d.lgs. 165/2001, così come modificato, al comma 1-*bis* definisce falsa attestazione della presenza in servizio «*qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso*».

14) Sul punto V. TENORE, *Le novità apportate al procedimento disciplinare nel pubblico impiego dalla legge Madia (d.lgs. n. 75 del 2007 e n. 118 del 2017)*, cit., p. 14.

La norma aggiunge che «*della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta*».

Il successivo comma 3-*bis* prevede che quando la falsa attestazione è accertata in maniera conclamata e cioè “*in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze*”, ne consegue “*l’immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente, fatto salvo il diritto all’assegno alimentare nella misura stabilita dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti, senza obbligo di preventiva audizione dell’interessato*”.

L’organo deputato a disporre la sospensione è il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora o, ove ne venga a conoscenza per primo, l’ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Il provvedimento motivato di sospensione deve essere emesso immediatamente e comunque entro quarantotto ore dal momento in cui gli organi competenti ne sono venuti a conoscenza.

Si tratta di un termine non perentorio in quanto la norma prevede che la sua violazione non determina la decadenza dall’azione disciplinare né l’inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva l’eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile.

Il comma 3-*ter* pone in carico all’organo deputato a disporre la sospensione anche l’obbligo di avviare il procedimento disciplinare, senza alcuna possibilità di sospenderlo ai sensi del comma 1 dell’articolo 55-*ter*, attraverso la contestuale contestazione per iscritto dell’addebito e la convocazione del dipendente dinanzi all’ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

L’Ufficio conclude il procedimento entro trenta giorni dalla ricezione, da parte del dipendente, della contestazione dell’addebito.

La violazione dei suddetti termini, fatta salva l’eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall’azione disciplinare né l’invalidità della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente e non sia superato il termine per la conclusione del procedimento, previsto dall’articolo 55-*bis* comma 4, di 90 giorni dalla contestazione dell’addebito.

In capo agli organi competenti sussiste anche l’obbligo di comunicazione al Pubblico ministero e di segnalazione alla Corte dei conti entro 20 giorni dall’avvio del procedimento disciplinare (comma 3-*quater*).

Il responsabile della struttura ove il dipendente lavora che ha avuto conoscenza del fatto incorre nella sanzione disciplinare del licenziamento in caso di omessa attivazione del procedimento disciplinare e omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare, senza giustificato motivo.

L'introduzione di un procedimento accelerato risulta, a mio avviso, opportuna di fronte all'evidenza della prova del fatto commesso (ipotesi di flagranza oppure quando il comportamento sia provato attraverso le riprese di strumenti di videosorveglianza o di registrazione degli accessi e delle presenze).

È auspicabile, altresì, che la disciplina poc'anzi esaminata sia estesa anche ad altre condotte illecite altrettanto gravi.

2. Il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nelle forze di polizia

2.1. L'esistenza di due differenti sistemi generali

Nell'ambito delle forze di polizia rinveniamo due differenti sistemi generali che possiamo così sintetizzare:

- *sussistenza della pregiudiziale* penale, ossia inibizione del procedimento disciplinare in attesa del giudicato penale connesso con lo stesso fatto, per le forze ad ordinamento *civile*;

- *autonomia del procedimento disciplinare* rispetto all'illecito penale, salvo alcune rilevanti eccezioni, per le forze ad ordinamento *militare*.

Gli specifici riferimenti normativi in materia di *pregiudiziale* si rinvencono per:

- la Polizia di Stato, nel combinato disposto di cui agli artt. 70 “*Disciplina e procedimento disciplinare*”, numero 8, della legge 1° aprile 1981, n. 121 “*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*” e 11 “*Procedimento disciplinare connesso con procedimento penale*” del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 “*Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti*”¹⁵;

15) Il d.P.R. 25 ottobre 1981 n. 737 “*Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti*” è stato emanato

– il Corpo della Polizia penitenziaria, nell’art. 9 “*Procedimento disciplinare connesso con procedimento penale*” del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 449 “*Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti, a norma dell’art. 21, comma primo, della legge 15 dicembre 1990, n. 395*”, ove è stabilito che *quando l’appartenente al Corpo di polizia penitenziaria viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato*;

– per le forze a ordinamento *militare* – Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza – la disciplina è costituita dall’art. 1393 “*Sospensione del procedimento disciplinare*” del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 “*Codice dell’ordinamento militare*”¹⁶, così come riformulato dapprima dalla l. 7 agosto 2015, n. 124 e in seguito dal d.lgs. 26 aprile 2016, n. 91.

2.2. L’articolo 1393 del Codice dell’ordinamento militare

Il previgente Codice di procedura penale (Codice Rocco del 1930), come osservato, stabiliva, in via generale, che qualora nell’ambito dei procedimenti civili, o nei giudizi avanti alle giurisdizioni amministrative, o nei giudizi disciplinari avanti alle pubbliche autorità, la cognizione di un reato avesse influenza sulla decisione della controversia, il giudizio doveva essere sospeso qualora fosse iniziata l’azione penale

Tale norma era stata, poi, fatta propria dal T.U. del pubblico impiego, che prevedeva che il procedimento disciplinare non poteva essere promosso, e se già iniziato andava sospeso fino al termine di quello penale, nel caso in cui per il fatto addebitato al dipendente fosse stata iniziata l’azione penale.

Nulla, invece, prevedevano le disposizioni inerenti ai procedimenti disciplinari militari, siano essi quelli di stato o quelli di Corpo.

su delega della l. 1° aprile 1981 n. 121 “*Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza*” (disposizioni al Capo VI “*Norme disciplinari e penali*”, art. 70 “*Disciplina e procedimento disciplinare*”).

16) Il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 “*Codice dell’ordinamento militare*”, ai sensi del relativo art. 2272, è entrato in vigore cinque mesi dopo la pubblicazione, avvenuta sulla G.U. n. 106 dell’8 maggio 2010, supplemento ordinario, n. 84.

Alcun riferimento ai rapporti tra il procedimento disciplinare e quello penale si rinveniva, infatti, né nella legge di principio sulla disciplina militare, né nelle varie leggi inerenti allo stato giuridico dei militari.

L'entrata in vigore del Codice di procedura penale del 1988, come abbiamo visto, ha fatto decadere la pregiudiziale penale che non è stata più prevista, pur attribuendo efficacia alla sentenza penale nel procedimento disciplinare davanti alle pubbliche autorità.

Non essendo, però, stata abrogata la disposizione dell'art. 117 del Testo unico del pubblico impiego, attraverso l'applicazione della citata norma anche ai militari, per poter dare corso al procedimento disciplinare militare che avesse ad oggetto un fatto per il quale era iniziata l'azione penale era necessario attendere l'esito della stessa.

Nel 2010, con l'entrata in vigore del Codice dell'ordinamento militare¹⁷, è stata introdotta, per la prima volta in maniera esplicita nell'ambito delle norme attinenti alla disciplina militare, la pregiudiziale penale.

L'art. 1393 c.o.m. prevedeva, nella sua prima formulazione, che qualora per il fatto addebitato al militare fosse iniziata l'azione penale, o fosse stato disposto dall'Autorità giudiziaria l'arresto, il fermo o una misura cautelare personale o una misura cautelare interdittiva o coercitiva che rendesse impossibile la prestazione del servizio, il procedimento disciplinare non poteva essere promosso e, se iniziato, doveva essere sospeso.

Successivamente, con la legge 7.8.2015, n. 124, il testo di tale articolo è stato completamente stravolto, prevedendo nella disciplina dei rapporti tra il procedimento penale e quello disciplinare militare, l'applicazione dell'art. 55-ter del d.lgs. 30.3.2001, n. 165, riguardante i dipendenti pubblici privatizzati che, come visto in precedenza, ha introdotto l'innovativo principio del superamento della pregiudiziale penale¹⁸.

L'introduzione della nuova norma fu accolta con favore da parte della dottrina¹⁹ che sottolineava come in tal modo si superava un sistema che pa-

17) D.lgs. 15 marzo 2010 n. 66.

18) Il testo dell'articolo 1393 cod. mil., come modificato dalla legge 7 agosto 2015, così recitava: "*1. In caso di procedimento disciplinare che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, si applica la disciplina in materia di rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale di cui all'articolo 55-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

19) V. TENORE, *Profili ricostruttivi della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare per il personale militare*, in *Giustamm.it*, 2016, p. 7.

ralizzava, per anni, l'azione disciplinare per la eccessiva durata del procedimento penale nei suoi tre gradi, situazione inaccettabile soprattutto a fronte di fatti certi e conclamati, come tali non meritevoli di una ulteriore conferma giudiziaria. In tal modo, con un'azione punitiva interna rapida, le forze armate tutelavano, altresì, la propria immagine esterna.

La stessa dottrina, però, sottolineava come la norma, recependo integralmente l'articolo 55-ter, richiamava anche i brevi termini previsti dal medesimo articolo in caso di riapertura del procedimento disciplinare dopo sopravvenuti giudicati penali discordanti con le pregresse risultanze disciplinari, ponendosi in tal modo in contrasto con i diversi e più lunghi termini già previsti dall'articolo 1392 del cod. mil., non abrogato dalla novella del 2015²⁰.

Nel 2016 è intervenuto nuovamente il legislatore con il decreto legislativo 26 aprile 2016 n. 91, il cui art. 4, comma 1, lett. t) ha sostituito interamente l'art. 1393, il quale ora dispone testualmente:

«1. Il procedimento disciplinare che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni disciplinari di maggiore gravità, punibili con la consegna di rigore di cui all'articolo 1362 o con le sanzioni disciplinari di stato di cui all'articolo 1357, l'autorità competente, solo nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare ovvero qualora, all'esito di accertamenti preliminari, non disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare, promuove il procedimento disciplinare al termine di quello penale. Il procedimento disciplinare non è comunque promosso e se già iniziato è sospeso fino alla data in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che concludono il procedimento penale, ovvero del provvedimento di archiviazione, nel caso in cui riguardi atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio. Rimane salva la possibilità di adottare la sospensione precauzionale dall'impiego di cui all'articolo 916, in caso di sospensione o mancato avvio del procedimento disciplinare.

2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale è definito

20) V. TENORE, *Profili ricostruttivi della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare per il personale militare*, cit., p. 7 ss.

con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il militare non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte, da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del procedimento penale.

3. Se il procedimento disciplinare si conclude senza l'irrogazione di sanzioni e il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per valutare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare può comportare la sanzione di stato della perdita del grado per rimozione, ovvero la cessazione dalla ferma o dalla rafferma, mentre è stata irrogata una diversa sanzione.

4. Nei casi di cui al comma 1, primo periodo, 2 e 3 il procedimento disciplinare è, rispettivamente, avviato o riaperto entro novanta giorni dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura ed è concluso entro duecentosettanta giorni dall'avvio o dalla riapertura. La riapertura avviene mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità competente e il procedimento prosegue secondo le ordinarie modalità previste».

La novella ha, dunque, introdotto importanti novità rispetto alla precedente, che si limitava a richiamare integralmente l'articolo 55-ter del d.lgs. 30.3.2001, n. 165.

La nuova disposizione, pur confermando il principio della non sospensione del procedimento disciplinare in attesa dell'esito dell'azione penale (*“Il procedimento disciplinare che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale”*) ha introdotto alcune eccezioni che, secondo autorevole dottrina, hanno reso minimale il superamento della pregiudiziale penale nei procedimenti disciplinari delle forze militari²¹.

21) V. TENORE, *Profili ricostruttivi della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare per il personale militare*, cit., p. 20.

Innanzitutto è prevista una prima eccezione nel caso in cui, relativamente a fatti gravi, quelli cioè sanzionabili con la consegna di rigore, o a fatti gravissimi, punibili cioè con una sanzione di stato, sussista una delle seguenti condizioni: a) una particolare complessità nell'accertamento del fatto addebitato al militare; b) l'impossibilità, a seguito degli accertamenti preliminari, di disporre di elementi sufficienti ai fini della completa valutazione disciplinare dell'addebito.

In tali casi, in deroga alla regola generale, il procedimento deve essere rinviato fino alla conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale che concludono l'azione penale.

Si rinviene nella disposizione citata una importante differenza rispetto all'analogo norma contenuta nell'articolo 55-ter citato che attribuisce all'organo disciplinare la facoltà di sospendere (... *può sospendere*...) mentre l'articolo 1393 c.o.m., così come novellato, impone un obbligo di sospensione (... *promuove il procedimento disciplinare al termine di quello penale*...).

L'articolo 1393, inoltre, a differenza di quanto contenuto nel primo comma dell'articolo 55-ter, non contiene alcuna disposizione che consenta all'ufficio di disciplina di riattivare il procedimento disciplinare sospeso qualora acquisisca elementi sufficienti per concludere il procedimento anche sulla base di un provvedimento giurisdizionale non definitivo (es. sentenza penale di primo grado).

L'altra eccezione che determina una vera e propria inversione del principio generale di autonomia del procedimento disciplinare è quella secondo la quale "*Il procedimento disciplinare non è comunque promosso e se già iniziato è sospeso fino alla data in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che concludono il procedimento penale, ovvero del provvedimento di archiviazione, nel caso in cui riguardi atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio*".

Da notare che la norma non distingue tra fatti gravi e meno gravi, né tra fatti di difficile o facile accertamento, sicché tutti i fatti riguardanti atti e comportamenti posti in essere dal militare nell'esercizio delle proprie funzioni, purché connessi ad obblighi o doveri di servizio, dovranno comportare la stasi del procedimento disciplinare in attesa dell'esito di quello penale.

Posto che rientrano in tale previsione derogatoria una miriade di casi pratici, è facile prevedere che la deroga troverà una applicazione probabilmente più vasta della regola generale.

Infatti, ad esempio, nel caso di un militare che si assenti arbitrariamente dal posto di guardia cui è comandato di servizio, è indiscutibile che il fatto (allontanamento) sia relativo all'attività di servizio svolta dal militare e riferibile allo svolgimento delle specifiche funzioni (di guardia) a lui attribuite, con consequenziale impossibilità di avvio del procedimento disciplinare prima che si sia pronunciata l'Autorità giudiziaria.

Nemmeno la modesta gravità del fatto (ad esempio un'assenza di uno o due minuti), legittima l'avvio del procedimento disciplinare.

L'articolo 1393, così come novellato, riduce dunque la possibilità di avviare e concludere il procedimento disciplinare in pendenza di quello penale alle sole residuali ipotesi di condotte extra lavorative di facile accertamento poste in essere dal militare.

Ricapitolando, dunque, nella sua nuova formulazione, l'art. 1393 ha introdotto come regola generale che il procedimento disciplinare che abbia a oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'Autorità giudiziaria, sia proseguito e concluso anche in pendenza di procedimento penale. Questa regola è inderogabile nel caso di esercizio dell'azione disciplinare per infrazioni di minor gravità estranee al rapporto di servizio e, pertanto, in tali ipotesi non sono ammessi la sospensione o il rinvio del procedimento.

Il principio conosce, invece, due rilevanti eccezioni, laddove si tratti di:

- infrazioni di maggior gravità: qualora si riscontri particolare complessità dell'accertamento o qualora, all'esito degli accertamenti preliminari, non si disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare, è disposto il rinvio del procedimento;

- atti e comportamenti compiuti dal militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio; questa ipotesi esclude la possibilità di avviare il procedimento disciplinare (“non è comunque promosso”) e obbliga a sospendere quello già avviato (“se già iniziato è sospeso”).

In relazione a questa seconda tipologia di condotte, la locuzione “*nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio*” richiede un nesso di strumentalità diretto tra l'adempimento

del dovere ed il compimento dell'atto rimproverato al militare. Sono, di conseguenza, escluse le azioni che, ancorché compiute in orario e luogo di servizio, attengono esclusivamente alla sfera individuale del soggetto perché in nessuna misura idonee a realizzare un interesse o un fine proprio dell'Amministrazione.

L'Autorità militare competente in tali casi deve dunque accertare se la vicenda nella quale è rimasto coinvolto il militare si inquadri nello svolgimento di una prestazione lavorativa i cui effetti sono tipicamente attribuibili all'Amministrazione.

Per quanto riguarda l'esigenza di raccordare il risultato del procedimento disciplinare rispetto ai successivi esiti del processo penale, l'articolo 1393, così come novellato, riproduce quanto già previsto dall'articolo 55-ter del d.lgs 2001 n. 165, la cui disamina è stata affrontata nel capitolo dedicato al rapporto tra i due procedimenti nel pubblico impiego privatizzato.

Occorre però sottolineare che l'articolo 1393 c.o.m., così come novellato dal d.lgs. 26 aprile 2016 n. 91, ha superato il contrasto esistente tra quanto previsto dalla precedente formulazione dell'articolo 1393 – che si limitava a rinviare alla disciplina contenuta nel citato articolo 55-ter – e l'articolo 1392 del c.o.m., non abrogato dalla novella del 2015, circa i termini di avvio, riapertura e chiusura del procedimento disciplinare dopo l'esito del giudizio penale.

Sulle conseguenze delle modifiche apportate all'articolo 1393 c.o.m., se da parte di autorevole dottrina, come abbiamo visto, è stato evidenziato che di fatto la nuova disposizione ha limitato fortemente la portata del principio teso al superamento della pregiudiziale penale, altri²² hanno, invece, sostenuto che la scelta del legislatore ha evitato al militare una dannosa interferenza delle giustificazioni addotte in sede disciplinare nella difesa penale, in conseguenza del principio secondo il quale qualsiasi documento proveniente dall'imputato può essere acquisito al processo penale ed usato contro di lui. Secondo tale orientamento, la prosecuzione del procedimento disciplinare in pendenza di quello penale, può rendere inopportuno il deposito di memorie e documenti da parte dell'incolpato in sede disciplinare – ove costui non sia assistito da un avvocato – che potrebbe inficiare una efficace difesa in sede penale.

22) E. BOURSIER NIUTTA, *Cenni sulla pregiudiziale penale ed il procedimento disciplinare militare*, in *Linkedin.com*.

Ai sensi della disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 1393 rimane salva la possibilità per l'Autorità militare di adottare la sospensione precauzionale dall'impiego, di cui all'articolo 916, in caso di sospensione o mancato avvio del procedimento disciplinare.

L'art. 916 c.o.m. consente l'applicazione della sospensione precauzionale facoltativa allorché il militare abbia assunto la qualità di imputato²³ per un reato da cui possa derivare la perdita del grado.

In ordine al significato dell'espressione “*da cui possa derivare la perdita del grado*”, la norma non richiede che l'imputazione determini senz'altro la perdita del grado (anche attraverso l'applicazione di una pena accessoria non sospesa – militare o comune – che preveda secondo il Codice la “perdita del grado per condanna penale”), ma fa riferimento alla possibilità che possa derivare tale conseguenza, anche, eventualmente, a seguito di procedimento disciplinare, una volta concluso quello penale²⁴.

Si tratta, in altri termini dei casi in cui non vi sia alcun ragionevole dubbio sulla gravità e sul disvalore di tali fatti, che rendono incompatibile la permanenza in servizio del militare.

La *ratio* della sospensione precauzionale dall'impiego risiede, dunque, nell'interesse pubblico di evitare qualsiasi pregiudizio per la regolarità del servizio e per il prestigio della stessa Amministrazione, derivante dalla permanenza in servizio del militare.

Il potere di sospensione precauzionale dall'impiego si basa, difatti, sulla preminente tutela degli interessi di rilievo pubblico coinvolti, stanti, da un lato, la peculiarità e delicatezza delle funzioni esercitate in virtù dello *status* di militare e, dall'altro, la corrispondente necessità di tutela del prestigio, dell'imparzialità e dell'immagine interna ed esterna dell'Amministrazione.

L'istituto della sospensione precauzionale prescinde da qualsiasi accertamento della responsabilità del militare e non implica, quindi, alcun giudizio, neppure approssimativo e provvisorio, circa la colpevolezza del-

23) In merito alla nozione di “imputato” occorre richiamare l'art. 60 del c.p.p., ove si legge che “assume la qualità di imputato la persona alla quale è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, di giudizio immediato, di decreto penale di condanna, di applicazione della pena a norma dell'articolo 447 comma 1, nel decreto di citazione diretta a giudizio e nel giudizio direttissimo”.

24) In tal senso, tra le altre, T.A.R. Lazio - Roma, sez. I-bis, n. 6433 del 2008.

l'interessato²⁵, non dovendo la sua condotta formare oggetto di apprezzamento (accertamento proprio di altro procedimento) e inerendo le valutazioni discrezionali, sottese alla sospensione precauzionale, alla necessità di rimuovere il pregiudizio derivante dalla permanenza del militare nelle funzioni proprie, nel generale interesse sia dell'Amministrazione sia degli amministrati.

La durata massima della sospensione precauzionale, infine, ai sensi dell'art. 919 c.o.m. non può essere superiore ai cinque anni.

Decorso tale termine la sospensione precauzionale è revocata di diritto. Il termine di durata massima è riferito al singolo procedimento penale o disciplinare per il quale è stata adottata la sospensione precauzionale.

2.3. La pregiudiziale penale nei procedimenti disciplinari nei confronti di appartenenti alla Polizia di Stato

Contrariamente a quanto accade nel pubblico impiego privatizzato, la pregiudiziale penale vige ancora nella disciplina dei procedimenti disciplinari intentati nei confronti di appartenenti alla Polizia di Stato ai sensi dell'art. 11 d.P.R. 737 del 1981²⁶.

Il primo problema interpretativo si pone riguardo al momento in cui il procedimento disciplinare non può essere promosso o se già promosso deve essere sospeso.

La lettera della norma prevede che è sospeso quando il dipendente è sottoposto a procedimento penale che, ai sensi delle norme del c.p.p., inizia con l'iscrizione dell'indagato nell'apposito registro.

25) In tal senso T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, n. 7999 del 2 settembre 2008; id. n. 6433 dell'8 luglio 2008.

26) D.P.R. n. 737/81, art. 11 (*"Procedimento disciplinare connesso con procedimento penale"*): *"Quando l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato"*. Per il Corpo della Polizia penitenziaria vige il medesimo principio contenuto nel d.lgs. n. 449 del 1992: *"Quando l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato"*.

Secondo il tenore letterale della disposizione, dunque, il procedimento disciplinare dovrebbe essere sospeso (o non può essere promosso se non ancora iniziato) quando il dipendente è iscritto nel registro degli indagati.

In considerazione del fatto che il citato articolo 11 ha dato luogo a difformi orientamenti giurisprudenziali, il Dipartimento della pubblica sicurezza, in data 31 maggio 2007, ha inoltrato un quesito al Consiglio di Stato.

La prima sezione dell'Alto consesso, in un primo momento, si è pronunciata (parere n. 2309/07), chiarendo che l'espressione "sottoposta a procedimento penale" debba essere intesa non come momento necessariamente coincidente con la conclusione delle indagini preliminari e con il rinvio a giudizio del dipendente ma nel senso che il dipendente deve ritenersi sottoposto a procedimento penale in qualsiasi momento del procedimento, anche nella fase istruttoria, qualora assuma la qualità di imputato, ai sensi dell'articolo 78²⁷ comma 1 dell'abrogato Codice di procedura penale, giacché questa era la norma vigente, quindi di riferimento, all'epoca in cui fu emanato il d.P.R. 737/ 81.

Successivamente, con ordinanza n. 5001/08, la VI sezione del Consiglio di Stato, nell'esaminare un appello proposto dal Dipartimento della pubblica sicurezza in merito all'interpretazione del citato articolo 11, ha deciso di rimettere la decisione all'adunanza plenaria che con decisione n. 1/2009 ha ribaltato l'orientamento formulato in sede consultiva con il parere n. 2309/ 07 ed ha ritenuto che "*presupposto ostativo all'attivazione e prosecuzione del procedimento disciplinare è l'esercizio dell'azione penale e la conseguente assunzione della veste di imputato del soggetto al quale è attribuito il fatto di rilevanza penale*" ai sensi del nuovo Codice di procedura penale.

Secondo il Consiglio di Stato a favore di tale decisione concorrono innanzitutto "*ragioni di ordine sistematico*", che si basano sul fatto che

27) L'articolo 78 c.p.p. nella sua precedente formulazione prevedeva che "*assume la qualità di imputato chi, anche senza ordine dell'Autorità Giudiziaria, è posto in stato d'arresto a disposizione di questa ovvero colui al quale in un atto qualsiasi del procedimento viene attribuito il reato. Fuori dei casi preveduti dalla disposizione precedente, quando si deve compiere un atto processuale rispetto al quale la legge riconosce un determinato diritto all'imputato, si considera tale chi nel rapporto, nel referto, nella denuncia, nella querela, nella richiesta o nell'istanza è indicato come reo, o risulta indiziato di reità*".

“l’art. 117 del T.U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 vale come norma integrativa dell’art. 11 in discorso”. L’art. 117, infatti, secondo tale decisione “fa parte del corpo di norme che disciplina il rapporto di pubblico impiego del personale in regime di diritto pubblico, quanto alle posizioni di stato e, quindi, concernendo specificamente i rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale, può essere richiamato a completare la fattispecie astratta di cui all’art. 11 nei profili in cui tale disposizione presenta lacune o difficoltà di applicazione”.

Il rapporto d’impiego del personale della Polizia di Stato, in virtù dell’art. 2, comma 4, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, trasfuso nell’art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è infatti anch’esso in regime di diritto pubblico.

A conferma di ciò, il Supremo consesso amministrativo ricorda che *“lo stesso D.P.R. n. 737 del 1981, del resto, all’art. 31, dispone che per quanto non previsto dal presente decreto in materia di disciplina e di procedura, si applicano, in quanto compatibili, le corrispondenti norme contenute nel testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3”.*

Continua il Consiglio: *«L’art. 11 in questione non indica il momento a partire dal quale insorge il dovere per l’amministrazione di sospendere il procedimento disciplinare, sebbene esso sia essenziale nell’operatività della disposizione: in esso la nozione di “procedimento penale” ivi richiamata è indeterminata».* L’art. 117, quindi, avrebbe funzione integrativa, ad avviso dell’adunanza plenaria, della disciplina dell’art. 11, indicando come momento in cui il procedimento disciplinare deve essere sospeso quello in cui viene esercitata l’azione penale e il soggetto acquista la veste di imputato.

Inoltre, a favore della scelta compiuta fra i due orientamenti militano, secondo la Plenaria, ragioni di ordine logico desumibili dalla stessa formulazione dell’art. 11 del d.P.R. n. 737 del 1981, che stabilisce che la sospensione del procedimento disciplinare debba durare *“fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato”.* Se la norma si interpretasse nel senso che il procedimento disciplinare andrebbe sospeso già dall’inizio delle indagini penali, prosegue l’Alto consesso, *“si avrebbe come conseguenza che, senza una sentenza passata in giudicato, fatti punibili in via disciplinare, che fossero anche oggetto di indagini pe-*

nali che si concludessero con il decreto di archiviazione, rimarrebbero impuniti, perché mancando una sentenza passata in giudicato non potrebbe avviarsi il relativo procedimento disciplinare ovvero un procedimento già iniziato resterebbe indefinitamente sospeso con effetti sostanzialmente estintivi”.

Anche da tale considerazione può quindi dedursi che il procedimento disciplinare non può iniziare e, se iniziato, deve essere sospeso soltanto quando in sede penale è stata esercitata l'azione penale.

Alla luce di tale indirizzo, inoltre, il procedimento disciplinare può in teoria concludersi anche in pendenza del procedimento penale purché ciò avvenga prima che il Pubblico ministero abbia esercitato l'azione penale con la richiesta di rinvio a giudizio.

In tale evenienza, però, è necessario che l'Amministrazione, per evitare che l'attività istruttoria connessa all'esercizio del potere disciplinare possa interferire con l'attività d'indagine connessa al reato, chieda il preventivo nulla osta all'Autorità giudiziaria.

Nel caso in cui il Pubblico ministero, titolare dell'indagine a carico del dipendente, non conceda il nulla osta, l'organo disciplinare dovrà limitarsi a svolgere un mero monitoraggio del procedimento penale nell'attesa che questo venga definito.

Nel caso di concessione del nulla osta, invece, l'organo disciplinare può avviare l'azione disciplinare che però dovrà essere sospesa in caso di esercizio dell'azione penale.

In caso di conclusione del procedimento disciplinare durante la fase delle indagini preliminari – e dunque prima dell'esercizio dell'azione penale – si porrebbe il problema di un ipotetico contrasto tra la sanzione irrogata e la successiva archiviazione del procedimento disciplinare con formula piena, cioè per esser stato riconosciuto che il fatto non sussiste ovvero che l'indagato non lo ha commesso. Al riguardo è da precisare che non sussiste il passaggio in giudicato del decreto di archiviazione, essendo possibile una successiva riapertura delle indagini. Pertanto non esiste un giudicato che vincola la pubblica amministrazione a conformarsi alle relative risultanze.

In tali casi, secondo l'orientamento del Consiglio di Stato, sorgerebbe l'obbligo per l'Amministrazione, qualora fossero state irrogate sanzioni disciplinari, di ricorrere all'autotutela per porre in essere i necessari provvedimenti riparatori, d'ufficio o su istanza dell'interessato. All'interessato

non mancherebbero, in caso di diniego o di inerzia dell'Amministrazione, i mezzi giuridici per tutelarsi e ottenere le dovute riparazioni²⁸. In generale, sul piano dei rimedi giudiziali, a parte la possibilità di esperire la tutela c.d. "reale", costituita dalla reintegra o dall'annullamento a seguito di licenziamento disciplinare illegittimo, resta ferma la possibilità per l'interessato di adire la generale tutela risarcitoria.

Nel caso in cui il procedimento disciplinare resti sospeso, l'Amministrazione può ricorrere alla sospensione cautelare prevista dall'articolo 9 del d.P.R. 737 del 1981 per impedire che il dipendente, che si sia reso responsabile di gravi reati, possa continuare a prestare servizio in attesa dell'esito del processo penale, arrecando un serio danno all'immagine dell'Amministrazione.

La sospensione è obbligatoria quando il dipendente è sottoposto ad un provvedimento cautelare restrittivo della libertà personale, facoltativa quando il dipendente, pur se non sottoposto a provvedimento restrittivo, risulta sottoposto a procedimento penale per un reato particolarmente grave.

Se la locuzione "sottoposto a procedimento penale" viene interpretata secondo l'orientamento del Consiglio di Stato espresso nella citata decisione dell'adunanza plenaria n. 1/2009, allora la sospensione facoltativa può essere disposta solo dopo l'esercizio dell'azione penale.

Sulla valutazione dell'Amministrazione circa i motivi sottesi alla sospensione facoltativa si è espresso il Consiglio di Stato, che ha affermato l'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione il cui giudizio può fondarsi anche sulla valutazione di un oggettivo turbamento che la riammissione in servizio dell'interessato determinerebbe nel Corpo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1695).

Ai sensi del successivo comma 3, l'art 9 prevede che: *"In caso di concessione di libertà provvisoria ovvero di revoca dell'ordine o mandato di cattura o dell'ordine di arresto ovvero di scarcerazione per decorrenza dei termini, ove le circostanze lo consiglino, la sospensione cautelare può essere revocata con effetto dal giorno successivo a quello in cui il dipendente ha riacquisito la libertà e con riserva di riesame del caso quando sul procedimento penale si è formato il giudicato"*.

Il terzo comma dell'art. 9 del d.P.R. n. 737/1981 attribuisce una fa-

28) Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 2009.

coltà (*può essere revocata*) e non impone all'Amministrazione un obbligo di revocare la misura cautelare della sospensione all'appartenente ai ruoli di P.S.

La giurisprudenza ormai consolidata ribadisce, infatti, che l'eventuale provvedimento di riammissione dell'operatore, poiché lo stesso gode solo di un interesse legittimo, non rientra tra gli obblighi dell'Amministrazione, ma si configura come una discrezionalità che scaturisce dal dovere di esaminare la nuova condizione dell'impiegato in un rapporto che mette in relazione per un verso gli interessi del soggetto ed il beneficio derivante da un suo reintegro nell'attività lavorativa e per l'altro la gravità delle ipotesi accusatorie e l'utilità di conservare l'efficacia del provvedimento di sospensione per acquisire elementi di giudizio maggiormente stabili prima di consentirne la riammissione²⁹.

Nel caso in cui, invece, un dipendente è indagato ma non è stato destinatario di alcuna forma di limitazione della libertà personale (che consentirebbe l'adozione dell'art. 9, comma 1, del d.P.R. 737/1981) e le indagini espletate non si sono ancora tradotte nell'esercizio dell'azione penale *ex art. 405 c.p.p.* (che consentirebbe l'applicazione dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. 737/1981) potrebbe trovare applicazione l'articolo 92 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 che consente al Capo della Polizia, per gravi motivi, di ordinare la sospensione dal servizio del dipendente anche prima che sia esaurito o iniziato il procedimento disciplinare.

In tal caso, però, la sospensione è revocata e l'impiegato ha diritto alla riammissione in servizio, se la contestazione degli addebiti non ha luogo entro quaranta giorni dalla data in cui è stato comunicato all'impiegato il provvedimento di sospensione.

Il principio della pregiudiziale penale pone, inoltre, il problema della valenza di quanto accertato in sede penale nel procedimento disciplinare dopo aver atteso la definizione della vicenda penale.

La norma di riferimento è, come già visto in precedenza, l'articolo 653 c.p.p., così come modificato dalla legge n. 97/2001.

Sugli effetti del giudicato penale nel procedimento disciplinare si rimanda a quanto riferito nel capitolo dedicato al procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato.

29) Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 102 del 12 gennaio 2011.

Occorre sottolineare, invece, le importanti modifiche apportate dalla legge 97/2001 che, oltre ad introdurre il comma 1-*bis* dell'articolo 653 c.p.p. – che ha esteso l'efficacia di giudicato nel procedimento disciplinare anche alla sentenza definitiva di condanna quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e al fatto che l'imputato lo ha commesso – ha equiparato, eliminando ogni riferimento al dibattimento, la sentenza che ha applicato la pena su richiesta della parti (c.d. "patteggiamento") alla sentenza emessa a seguito di dibattimento.

In sostanza è stato codificato l'orientamento oramai consolidato del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, secondo il quale il c.d. "patteggiamento" deve considerarsi sentenza di condanna "*tout court*", con effetti sul rapporto di pubblico impiego pari a quelli della sentenza di condanna pronunciata a conclusione del dibattimento.

Occorre, però, precisare che l'esito di una sentenza di condanna dovrà essere sempre rivalutata in sede disciplinare per cogliere i riflessi di valenza interna, passibili di sanzioni, soprattutto se si tratta di condanne per fatti extra-lavorativi.

Sono, dunque, vietati gli automatismi punitivi disciplinari conseguenti a condanne penali frutto di un acritico recepimento delle risultanze penale in sede punitiva interna.

In virtù di tale principio, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme che prevedevano la destituzione come conseguenza automatica di sentenze di condanna per determinati reati.

Non ogni illecito penale comporta un illecito disciplinare e il vincolo del giudicato penale attiene, come visto, all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità e del fatto che l'imputato lo abbia commesso.

La valenza disciplinare dovrà essere autonomamente valutata dall'organo competente, che dovrà stabilire se la condotta ha violato anche precetti disciplinari.

Occorre adesso affrontare la spinosa questione dei termini per l'avvio o la prosecuzione del procedimento disciplinare a seguito di giudicato penale.

La problematica è di estrema rilevanza in quanto essendo termini perentori il loro sfioramento determinerebbe l'impossibilità per l'Amministrazione di esercitare il potere disciplinare.

Le norme sui termini per la riattivazione del procedimento disciplinare a seguito della definizione dell'azione penale sono le seguenti:

– articolo 9 co. 6 d.P.R. 737/1981:

“quando da un procedimento penale, comunque definito, emergono fatti e circostanze che rendano l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza passibile di sanzioni disciplinari, questo deve essere sottoposto a procedimento disciplinare entro il termine di giorni 120 dalla data di pubblicazione della sentenza, oppure entro 40 giorni dalla data di notificazione della sentenza stessa all'Amministrazione”;

– articolo 9 legge 19 del 1990:

“Il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge.

La destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare che deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi novanta giorni. Quando vi sia stata sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale, la stessa conserva efficacia, se non revocata, per un periodo di tempo comunque non superiore ad anni cinque. Decorso tale termine la sospensione cautelare è revocata di diritto”;

– articolo 5 comma 4 della legge n. 97/2001:

“Salvo quanto disposto dall'articolo 32-quinquies del codice penale³⁰, nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna nei confronti dei dipendenti indicati nel comma 1 dell'articolo 3³¹, ancorché a pena condizionalmente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro

30) Art. 32-quinquies (“Casi nei quali alla condanna consegue l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego”): *“Salvo quanto previsto dagli articoli 29 e 31, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 importa altresì l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica”.*

31) L'articolo 3, comma 1, della legge 97 del 2001 prevede: *“Salva l'applicazione della sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce*

o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare. Il procedimento disciplinare deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare. Il procedimento disciplinare deve concludersi, salvi termini diversi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento, fermo quanto disposto dall'articolo 653 del codice di procedura penale”.

Sull'applicazione delle citate norme sussistono in giurisprudenza discordanti orientamenti. La questione non è di poco conto in considerazione del fatto che, come visto, le norme citate prevedono differenti termini.

Secondo un primo orientamento³² il termine di novanta giorni di cui all'art. 5, 4° comma, l. n. 97 del 2001 trova applicazione solo per le condanne relative ai reati indicati nell'art. 3 l. n. 97 del 2001, dovendosi in tal senso intendere la dizione “*sentenza penale irrevocabile di condanna nei confronti dei dipendenti indicati nel 1° comma dell'art. 3*” contenuta nell'art. 5, 4° comma, della suddetta legge (si tratta dei delitti previsti dagli artt. 314, 1° comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 c.p. e dall'art. 3 l. 9 dicembre 1941 n. 1383); negli altri casi di condanna per ogni diversa fattispecie di reato, non rientrante tra quelle espressamente nominate dalla norma suddetta, trova applicazione l'art. 9, 2° comma, l. n. 19 del 1990, che prevede, per la prosecuzione del procedimento disciplinare sospeso o per la sua promozione, il diverso termine di centottanta giorni, decorrente dalla data in cui “*l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna*”.

Secondo altro orientamento – che trova conferma in alcune sentenze della giurisprudenza civile e amministrativa – l'art. 5, comma 4, della legge

ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. L'amministrazione di appartenenza, in relazione alla propria organizzazione, può procedere al trasferimento di sede, o alla attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in considerazione del discredito che l'amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza”.

32) In tal senso Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2011, n. 3883, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2011.

n. 97 del 2001 ha in sostanza riformulato la disciplina dell'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 relativamente ai rapporti tra il procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile di condanna e il procedimento disciplinare instaurato (o proseguito dopo la sospensione) per gli stessi fatti³³ ed è applicabile non solo ai dipendenti pubblici soggetti al giudizio per i delitti indicati nel richiamato comma 1 dell'art. 3, ma a tutto il settore del pubblico impiego, ivi compresi gli appartenenti alle forze armate e alla Polizia di Stato³⁴.

Il menzionato richiamo al comma 1 dell'art. 3 è diretto infatti ad attrarre nell'ambito di applicazione della nuova disciplina tutto il settore dei dipendenti di Amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, con l'obiettivo, desumibile dal titolo della legge, di sottoporre a una disciplina unitaria il «*rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*».

Il rinvio al comma 1 dell'art. 3 non può che riferirsi solo alla espressione “dipendente di Amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica”, mentre la tipologia di reati contenuta nel medesimo art. 3, comma 1, concorre a definire la specifica fattispecie disciplinata da tale disposizione, vale a dire il trasferimento d'ufficio a seguito di rinvio a giudizio³⁵.

Secondo tale orientamento, inoltre, l'articolo 5 co. 4 troverebbe applicazione “*nei procedimenti disciplinari destinati a sfociare in qualsiasi sanzione, non solo in quelle che comportano l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego*”. Diversamente si compirebbe “*una non consentita inversione logica, facendo dipendere la struttura del procedimento dall'esito finale dello stesso, che proprio il procedimento potrà determinare*”³⁶.

Seguendo tale interpretazione, che è stata di recente accolta anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 150 del 19 giugno 2019), l'articolo 9 della legge 19 del 1990 sarebbe di fatto da considerarsi abrogato.

33) Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenze 5 ottobre 2016, n. 19930; 7 dicembre 2012, n. 22210; 10 marzo 2010, n. 5806.

34) Consiglio di Stato, sez. sesta, sentenza 18 settembre 2015, n. 4350.

35) Consiglio di Stato, sez. sesta, sentenza 6 aprile 2009, n. 2112; nello stesso senso, Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenza 5 ottobre 2016, n. 19930.

36) Consiglio di Stato, sentenza n. 2112/2009.

Il citato articolo 9 co. 6 del d.P.R. 737 del 1981 trova invece applicazione nel caso di assoluzione.

Nel regime antecedente l'entrata in vigore della legge 27 marzo 2001, n. 97 (che, come già accennato, ha modificato gli artt. 653 e 445 del Codice di procedura penale, equiparando, per quanto qui interessa, la condanna patteggiata a quella emessa a seguito di dibattimento) l'articolo 9 co. 6 trovava applicazione anche in relazione alla condanna pronunciata a seguito di accordo tra le parti³⁷.

Un'ultima considerazione: l'articolo 5 comma 4 della legge n. 97/2001 prevede che il procedimento deve avere inizio o essere proseguito, se sospeso, entro 90 giorni dalla comunicazione della sentenza e si deve concludere entro 180 giorni dal termine d'inizio o di proseguimento.

Il quesito che si pone è se il termine di 180 giorni decorra dal momento in cui l'ufficio disciplinare inizi o prosegua il procedimento o se l'Amministrazione abbia in totale 270 giorni (90+180) per terminare l'intero *iter* procedimentale. Ebbene, la precisazione della decorrenza del secondo spazio temporale dal termine d'inizio (non già dall'inizio, anche se anticipato) appare suffragare la tesi che, in complesso, all'Amministrazione sono dati, cumulativamente, duecentosettanta giorni per il compimento delle sue attività.

Conclusioni

Nel lavoro proposto si è evidenziato come il legislatore, nel disciplinare il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare instaurato nei confronti di pubblici dipendenti, abbia adottato soluzioni differenti.

Mentre per il pubblico impiego privatizzato il legislatore è giunto ad adottare una soluzione coraggiosa tesa al superamento della pregiudiziale penale, negli ordinamenti delle forze di polizia, come visto, non si è spinto fino a tanto.

Mentre, però, nelle forze di polizia ad ordinamento militare sembrava aver imboccato la strada del superamento salvo poi fare un passo indietro

37) Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella decisione n. 10 del 2006.

attraverso l'introduzione di importanti eccezioni che nella pratica hanno di fatto consentito un ritorno al principio della pregiudizialità penale, nelle forze di polizia ad ordinamento civile tale superamento non è stato nemmeno tentato.

È pur vero che l'applicazione della pregiudiziale penale ha il vantaggio di offrire agli organi disciplinari riscontri istruttori più pregnanti, frutto di acquisizioni probatorie da parte della Procura della Repubblica e dell'organo giudicante, dotati di potere d'indagine più profondi e autoritativi rispetto a quelli riconosciuti agli uffici disciplinari, ma è altrettanto vero che attendere in ogni caso l'esito del procedimento penale prima di infliggere una sanzione disciplinare costringe spesso la pubblica amministrazione ad avere le mani legate per molto tempo, in considerazione della eccessiva durata del procedimento penale nei suoi tre gradi di giudizio, di fronte a comportamenti riprovevoli del suo dipendente ed a subire un grave danno di immagine con conseguente perdita di credibilità (che uno Stato democratico che vuole dirsi moderno non può permettersi).

È, dunque, il momento, a mio avviso, di intraprendere anche per le forze di polizia la strada che porta al superamento della pregiudiziale penale, introducendo un sistema analogo a quello introdotto per il pubblico impiego privatizzato, che se da un lato consente di definire il procedimento disciplinare, in pendenza di quello penale, di fronte a fatti certi e conclamati che non hanno bisogno di alcuna conferma giudiziaria, dall'altro attribuisce all'organo disciplinare la facoltà di sospendere il procedimento disciplinare di fronte a casi di particolare complessità o quando all'esito dell'istruttoria non si dispone di elementi sufficienti per motivare l'irrogazione di una sanzione disciplinare.

Tale soluzione consentirebbe un bilanciamento tra i due interessi sottesi al rapporto tra procedimento disciplinare e penale, quello di garantire alla pubblica amministrazione di sanzionare adeguatamente e in maniera rapida un dipendente che si sia reso responsabile di una chiara e conclamata condotta che leda l'immagine del Corpo di appartenenza e quello di impedire le conseguenze, soprattutto di tipo risarcitorio, di un contrasto tra il successivo esito dell'azione penale e le risultanze di un'azione disciplinare promossa in pendenza di un procedimento penale.

Un'ultima considerazione va fatta sulla normativa del procedimento disciplinare vigente nell'ordinamento della Polizia di Stato che merita, a mio avviso, una riforma organica.

Si tratta, infatti, di una normativa che risulta ormai vetusta, essendo stata introdotta in piena vigenza del precedente Codice di procedura penale, il quale prevedeva la pregiudiziale penale (superata, come abbiamo visto, con l'introduzione del nuovo Codice), aveva un impianto inquisitorio, non prevedeva riti alternativi al rito ordinario e nemmeno la variegata gamma di misure cautelari coercitive e interdittive introdotte nel 1988 con la riforma Vassalli.

Tale disallineamento crea non pochi problemi pratici, che spesso vengono risolti facendo ricorso agli orientamenti giurisprudenziali che cercano di colmare le evidenti lacune di un sistema ormai datato.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui un dipendente venga colpito dalla misura interdittiva della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, prevista dall'articolo 289 c.p.p.

L'art. 9, 1° comma del d.P.R. 737/81 prevede la sospensione cautelare obbligatoria per chi è "*... colpito da ordine o mandato di cattura o si trovi, comunque, in stato di carcerazione preventiva...*".

La citata misura interdittiva presente nel nuovo Codice, pur non essendo ovviamente contemplata nel testo normativo del 1981, non prevede per l'Amministrazione alcuna discrezionalità e l'immediata efficacia deve essere in ogni caso assicurata. Ecco perché, con un procedimento analogico e con il conforto della giurisprudenza, si adotta la stessa procedura prevista per chi viene colpito da un ordine di custodia cautelare, vale a dire la sospensione obbligatoria con decreto del capo dell'ufficio da cui dipende l'interessato.

L'interpretazione e l'evoluzione giurisprudenziale suppliscono, in questo come in altri casi, alla mancanza di un chiaro enunciato nel testo di legge.

Non va poi dimenticato che l'art. 10 del d.P.R. 737/81 rinvia esplicitamente per molta parte della procedura ad un testo normativo introdotto più di sessanta anni fa: il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Statuto degli impiegati civili dello Stato).

Un'altra problematica che andrebbe urgentemente affrontata è quella legata alla figura del funzionario istruttore che, ai sensi dell'articolo 19 del d.P.R. 737/81, ha il compito di svolgere l'inchiesta disciplinare qualora l'infrazione comporti l'irrogazione della sospensione dal servizio o della destituzione.

Egli è chiamato a svolgere accertamenti complessi e assai delicati che

non possono limitarsi ad una semplice presa d'atto di quanto eventualmente stabilito in sede giudiziaria attraverso le sentenze, ma devono approfondire e valutare il fatto storico inquadrandolo all'interno delle regole disciplinari che si intendono violate, con precise e specifiche correlazioni. Un lavoro, insomma, alquanto delicato, soprattutto nei casi più complessi.

A volte un singolo funzionario, magari di una piccola Questura, può trovarsi di fronte a sentenze emesse nei tre gradi di giudizio, per migliaia di pagine complessive da esaminare. E deve, oltre a questo, elaborare l'indagine interna, valutare memorie e relazioni dell'incolpato, decidere se includere o meno ulteriori testimonianze che potrebbero essere utili ai soli fini disciplinari. Il tutto, naturalmente, continuando a svolgere la sua quotidiana attività di servizio.

È evidente che un lavoro di questo tipo, che ha a che vedere anche con la complessità e la vastità della produzione documentale del moderno processo penale, non si può fare nei *ritagli di tempo* ma dovrebbe essere professionalizzato per essere pienamente efficace.

Spesso, invece, il compito di svolgere attività istruttoria viene affidato ad un funzionario giovane, appena uscito dal corso di formazione, che non ha quel bagaglio di esperienze e conoscenze che gli consentono di *lottare alla pari* con agguerriti ed esperti sindacalisti che difendono l'incolpato.

Tale dannoso sbilanciamento si potrebbe superare attraverso l'istituzione di un organo *ad hoc* dotato di un ufficio inchieste e di uno *staff* adeguatamente formato con l'esclusivo compito di condurre istruttorie disciplinari e indagini.

Bibliografia

- AA.VV., *La responsabilità del pubblico impiegato*, Cedam, Padova, 2003
- CAPONI R., *Destituzione ipso iure e accesso agli impieghi pubblici dopo la sentenza C. cost. n. 971 del 1988*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, II
- DI AMATO S., *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Giuffrè, Milano, 2010
- DI PAOLA L., *Il potere disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego privatizzato*, Giuffrè, Milano, 2010

- GRAGNOLI E., *La Corte costituzionale elimina la destituzione di diritto nel pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, II
- LARIZZA S., *Nuove norme sul rapporto tra processo penale e disciplinare per i dipendenti pubblici*, in *Dir. pen. e processo*, 2001
- MAINARDI S., *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, Giuffrè, Milano, 2002
- MONE L., *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, Roma, 2017
- NIUTTA E.B., *Cenni sulla pregiudiziale penale ed il procedimento disciplinare militare*, in *Linkedin.com*, giugno 2019
- TENORE V. - PALAMARA L. - MARZOCCHI BURATTI B., *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, Milano, 2013
- TENORE V. *Le novità apportate al procedimento disciplinare nel pubblico impiego dalla legge Madia (d.lgs. n. 75 del 2007 e n. 118 del 2017)*, 2017, in www.lavorodirittieuropa.it
- TENORE V. - FRISCIOTTI M. - SCAFFA V., *Manuale sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare nelle forze armate e di polizia*, Laurus Robuffo, Roma, 2010
- TENORE V., *Profili ricostruttivi della pregiudiziale penale nel procedimento disciplinare per il personale militare*, in *Giustamm.it*, 2016
- TENORE V. *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2017

PARTE II
Articoli e Saggi

Lo scambio delle informazioni finanziarie in ambito europeo nella prevenzione e contrasto alle forme gravi di criminalità: direttiva UE/2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio. Opportunità e criticità

di Enrico Spanò*

Abstract

La direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio introduce nuovi strumenti per il contrasto della criminalità e dei reati gravi, rafforzando la cooperazione di polizia tra le autorità competenti degli Stati membri. L'attenzione è essenzialmente rivolta all'individuazione dei proventi delle attività illecite attraverso un accesso diretto e immediato alle informazioni finanziarie. A questo scopo, il co-legislatore europeo assume a riferimento le procedure già consolidate nell'ambito della disciplina antiriciclaggio per ampliarne l'operatività a nuovi e ulteriori reati.

Le abilitazioni alla consultazione dei registri nazionali centralizzati dei conti bancari vengono estese (comprendendo almeno gli uffici per il recupero dei beni) ed è allo studio una futura interconnessione degli stessi, così da individuare tempestivamente le disponibilità finanziarie presenti oltre confine da sottoporre a misure ablativo.

Le Financial Intelligence Units (FIU), oggi presidio del sistema antiriciclaggio, diventano parte della nuova cooperazione, potendo scambiare informazioni con le autorità competenti in materia di prevenzione, accertamento e indagine. Le stesse FIU, inoltre, possono scambiare tra loro analisi finanziarie connesse al terrorismo e alla criminalità organizzata ad esso associata, in tal modo ampliando i canali di collaborazione già attivi nel settore dell'antiriciclaggio. Infine Europol, nel nuovo ruolo delineato dal regolamento istitutivo del 2016, ha la facoltà di richiedere infor-

(*) Colonnello della Guardia di finanza, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

mazioni sui conti bancari e avanzare richieste alle FIU tramite i canali SIENA e FIU.net.

Gli importanti strumenti introdotti dalla direttiva (UE) 2019/1153 nascono, in parte, ridimensionati da un iter legislativo in seno al Parlamento europeo e al Consiglio che ha ristretto le modalità di interazione tra le FIU. Il recepimento da parte degli Stati membri deve poi tenere conto dell'autonomia dei presidi antiriciclaggio e della tutela dei dati personali, secondo un bilanciamento capace di non pregiudicare la piena operatività della nuova norma. In questo senso, sul versante interno, il legislatore nazionale può contare sulla consolidata organizzazione descritta dal decreto legislativo n. 231/2007, affiancando ad essa il nuovo sistema di cooperazione.

* * *

Directive (EU) 2019/1153 of the European Parliament and of the Council facilitates new instruments to fight against crime and serious offences, thus improving police cooperation among the competent authorities of Member States. The attention is focused on the possibility to detect the proceeds of crime through a direct and immediate access to financial information. For this purpose, the European co-legislator makes reference to the measures adopted to tackle money laundering, with the aim of making them applicable to new and additional crimes.

The authorizations to have access to centralized bank account registers are broadened (including at least the Asset Recovery Offices) and the possibility to interconnect them in the future is under examination, with the aim of detecting the financial assets abroad in view of their identification, tracing and freezing.

The Financial Intelligence Units (FIUs), which are the main bodies responsible for the anti-laundering activity, become an integral part of this new cooperation, since they are empowered to exchange information with the competent authorities in the fields of prevention, detection and investigation of serious crimes. Moreover, the FIUs can exchange information on financial analyses concerning terrorism and the related organized crime, thus enhancing the operating channels of cooperation in the field of anti-money laundering. Finally, Europol, in its new role established by the Founding Regulation of 2016, is empowered to request information on bank accounts as well as to submit requests to the FIUs by means of the SIENA and FIU.net channels.

The scope of these important instruments introduced by Directive (EU) 2019/1153 is limited by a legislative process inside the European Parliament and the Council, which has reduced the interaction among the FIUs. The transposition of this Directive by Member States should not affect the operational independence and the autonomy of the FIUs as well as the protection of personal data, in order to achieve the appropriate balance without prejudicing the full application of the new rule. In this regard, at domestic level the National legislator can rely both on the well-established organization described in Legislative Decree no 231/2007 and on the new system of cooperation.

* * *

1. Lo scambio di informazioni tra le FIU: un'opportunità mancata

La direttiva (UE) 2019/1153 del 20 giugno 2019 reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie ai fini della prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di taluni gravi reati (segnatamente, quelli rientranti nella competenza di Europol). La norma assume a riferimento i presidi antiriciclaggio delineati dalla direttiva (UE) 2015/849, e successive modifiche, con particolare riguardo ai registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati bancari, nonché allo scambio di informazioni tra Stati membri mediante il coinvolgimento delle unità di informazione finanziaria e l'utilizzo dei canali di comunicazione già in essere.

È chiaro, dunque, che la direttiva (UE) 2019/1153 mira ad affiancare ai consueti canali della cooperazione giudiziaria e di polizia, ulteriori strumenti a cui gli organi investigativi e di accertamento dei reati possono accedere, rendendo la loro azione maggiormente efficace e tempestiva. In questo va ricercato il valore aggiunto della disposizione in esame che, pur facendo salve le previsioni della direttiva antiriciclaggio, di fatto si affianca ad essa, estendendone la portata applicativa¹.

Il testo approvato della direttiva (UE) 2019/1153 trae origine dalla

1) Si veda l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva (UE) 2019/1153.

iniziale proposta formulata dalla Commissione il 17 aprile 2018², a cui è seguito un confronto interno³ alle istituzioni dell'Unione europea, conclusosi con l'introduzione di talune sostanziali modifiche. Tra tutte, appare utile in questa sede pendere in esame quella che risulta essere, forse, la norma più dibattuta della direttiva, concernente lo scambio di dati e analisi tra le unità di informazione finanziaria dei diversi Stati membri.

In particolare, la formulazione dell'articolo 9 della direttiva in esame, per come originariamente proposta, stabiliva una stringente regolamentazione dell'attività delle FIU, prevedendo che gli scambi di informazioni e di analisi finanziarie potessero realizzarsi per un esteso numero di reati (quali il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo), con termini temporali di risposta assai ristretti e predefiniti (di norma, tre giorni). La proposta, infatti, affermava:

“1. Ciascuno Stato membro dispone che la rispettiva unità di informazione finanziaria sia abilitata a scambiare informazioni finanziarie o analisi finanziarie con qualsiasi unità di informazione finanziaria dell'Unione, laddove tali informazioni finanziarie o analisi finanziarie siano necessarie per prevenire e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo.

2. Gli Stati membri dispongono che laddove a un'unità di informazione finanziaria sia chiesto, ai sensi del paragrafo 1, di scambiare informazioni finanziarie o analisi finanziarie, essa proceda a tale scambio quan-

2) Si fa riferimento al documento della Commissione europea COM(2018) 213 final del 17 aprile 2018 concernente la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagini o perseguimento di determinati reati e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio.

3) Il confronto interno è, da un lato, il frutto delle osservazioni formulate dai numerosi soggetti coinvolti (in primo luogo, le FIU degli Stati membri e il Garante europeo della protezione dei dati) e, dall'altro lato, soprattutto, il risultato delle modifiche apportate dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel corso dell'iter di approvazione, seguendo le forme della procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 294 del TFUE, nonché della dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (trilogo) del 13 giugno 2007. Il trilogo consente di raggiungere un accordo in prima lettura sulla proposta legislativa, evitando in tal modo di dover ricorrere ad una seconda lettura e alla procedura di conciliazione. Si veda anche U. KARPEN - H. XANTHAKI, *Legislation in Europe. A comprehensive guide for scholars and practitioners*, Bloomsbury, Oxford and Portland, Oregon, 2017.

to prima e in ogni caso entro tre giorni dal ricevimento della richiesta. In casi eccezionali debitamente motivati, questo termine può essere prorogato a un massimo di 10 giorni.

3. In deroga al paragrafo 2, in casi eccezionali e urgenti, laddove a un'unità di informazione finanziaria sia chiesto, a norma del paragrafo 1, di scambiare informazioni finanziarie o analisi finanziarie già in suo possesso che si riferiscono a indagini specifiche concernenti un atto o una condotta qualificati come reato grave, gli Stati membri provvedono affinché l'unità di informazione finanziaria fornisca tali informazioni o analisi entro 24 ore dal ricevimento della richiesta.

4. Gli Stati membri provvedono affinché una richiesta emessa a norma del presente articolo e la relativa risposta siano trasmesse tramite la rete dedicata per le comunicazioni elettroniche sicure FIU.net o quella che la sostituirà. Tale rete garantisce la comunicazione sicura ed è in grado di conservare una traccia scritta in condizioni che permettono di valutarne l'autenticità. In caso di guasto tecnico della rete FIU.net, le informazioni finanziarie o le analisi finanziarie sono trasmesse con un altro mezzo appropriato che garantisca un livello elevato di sicurezza dei dati”.

Il carattere eccessivamente prescrittivo, dettagliato e stringente nelle tempistiche di risposta è stato criticato dalle FIU nazionali⁴, che hanno lamentato di non avere margini adeguati per stabilire la priorità delle richieste, reperire le informazioni necessarie e, se del caso, acquisire ulteriori

4) La proposta di direttiva formulata dalla Commissione è stata illustrata alle unità di informazione nazionali nel corso del 36° meeting della piattaforma delle FIU dell'UE tenutosi il 7 giugno 2018 (resoconto della riunione del 24 luglio 2018). In tale sede, le diverse FIU hanno formulato proprie osservazioni, anche con riguardo all'articolo 9 della nuova norma. “Preliminary comments by EU FIUs. [...] 3. FIU-to-FIU cooperation. Article 9 of the proposal, which stipulates the FIUs' capacity to cooperate reciprocally subject to certain conditions may not be in line with article 53 of the fourth directive which deals with the same matter through a more general language and envisaging a broader scope. Article 9 is overly prescriptive; it sets out very detailed and tight timeframes for responses to foreign requests which do not take account of a number of specificities. The following points are particularly relevant. (-) Known/unknown exchanges are different from motivated requests, where the latter need to be considered by the receiving FIU to determine the most appropriate treatment in light of the case and of the information needs. The proposal overlooks entirely the work done, for example, by the Egmont Group in categorizing different types of requests and exchanges for the purposes of timely cooperation. It also lacks any definition of what constitutes a relevant response to foreign requests (see, also on this, the work done by the Egmont Group). (-) Diversified information sources have to be accessed and used domes-

elementi informativi presso autorità o enti esterni. Per questo, si è pervenuti a una riformulazione dell'articolo 9 della proposta di direttiva che, nel testo di compromesso aggiornato al 20 settembre 2018⁵, stabiliva:

“1. Member States shall ensure that FIUs exchange, spontaneously or upon request, any information that may be relevant for the processing or analysis of information by the FIU related to money laundering or terrorist financing and the natural or legal person involved, regardless of the type of associate or predicate offences and even if the type of associate predicate offences is not identified [...].

2. Member States shall ensure that where a Financial Intelligence Unit is requested pursuant to paragraph 1 to exchange financial information or financial analysis, it shall do so as soon as possible and in any case no later than five days after the receipt of the request. [...] In exceptional, duly justified cases, it shall immediately inform the requesting unit that an extension to a maximum of 30 days is required.

Where the last day of one of the above time-limits corresponds to a non-working day or a public holiday in the Member State of the requested FIU, the requested FIU shall provide the corresponding information on the following working day at the latest”.

Infine, il paragrafo 3 del testo di compromesso, prevedeva un termine breve di 24 ore per i casi eccezionali, in luogo del termine ordinario di 5 giorni.

Tuttavia, anche la seconda formulazione dell'articolo 9 non ha superato il vaglio interno alle istituzioni europee, soprattutto in ragione della sua sostanziale identità con l'articolo 53 della direttiva (UE) 2015/849⁶, tanto da rendere poco comprensibili le ragioni per le quali sarebbe stata ravvisata

tically to respond, depending on the case. In fact, under the fourth directive, FIUs are required to use available domestic powers to provide appropriate responses to foreign counterparts (article 53). The timeframe for the requested FIU to obtain necessary data vary depending on the relevant source. (-) In cases where information has to be obtained from an obliged entity (see articles 33 and 53 of the fourth directive) or from another agency through domestic cooperation (article 49 of the fourth directive) the proposal fails to envisage the obligation for such obliged entity or domestic agency to respond within a consistent timeframe”.

5) Si veda il documento 13100/18 del 12 ottobre 2018 redatto dal Servizio giuridico del Consiglio.

6) Secondo l'articolo 53 della direttiva antiriciclaggio, gli Stati membri provvedono affinché le FIU si scambino, spontaneamente o su richiesta, ogni informazione che possa risultare

l'esigenza di ribadire, in un ulteriore provvedimento dell'UE, quanto già disciplinato dalle norme antiriciclaggio⁷. Ciò si è verificato, altresì, con gli emendamenti riportati nella relazione della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo⁸ la quale, ad esempio, prevedeva di inserire, nell'articolo 9, i paragrafi 4-*bis* e 4-*ter*⁹, di fatto replicando l'articolo 55, paragrafi 1 e 2, della direttiva (UE) 2015/849.

All'esito della procedura legislativa, dopo diversi tentativi di integrazione e modifica del testo dell'articolo 9, lo scambio di informazioni tra le FIU dell'UE, per finalità ulteriori rispetto a quelle stabilite dalle norme antiriciclaggio, è risultato fortemente ridimensionato, tanto che la norma conclusivamente approvata afferma:

“1. Gli Stati membri provvedono affinché in casi urgenti ed eccezio-

loro utile per il trattamento o l'analisi di informazioni da parte delle FIU collegate al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo e alle persone fisiche o giuridiche implicate, indipendentemente dal tipo di reati presupposto eventualmente associati e anche laddove il tipo di reati presupposto eventualmente associati non sia stato individuato al momento dello scambio.

- 7) Pur non essendovi alcuna contraddizione tra le due disposizioni, si pone la questione dell'utilità di ripetere una norma esistente. Se l'intenzione è dimostrare che la norma esistente è importante per il legislatore, sarebbe più opportuno menzionarla negli iniziali considerando, piuttosto che ripeterla nel dispositivo. La ripetizione di una norma dell'Unione all'interno del dispositivo di un altro atto giuridico dell'Unione non è conforme ai principi della redazione dei testi legislativi e pregiudica la certezza del diritto. Secondo l'accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione del 22 dicembre 1998, concernente gli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, gli atti sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso.
- 8) Documento di seduta A8-0442/2018 del 7 dicembre 2018, relatore Emil Radev.
- 9) *“4-bis. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni scambiate a norma del presente articolo siano utilizzate solo ai fini per cui sono state richieste o fornite e che ogni comunicazione di tali informazioni da parte dell'unità di informazione finanziaria che le riceve ad altre autorità, agenzie o servizi, o qualsiasi impiego di tali informazioni per scopi diversi da quelli originariamente approvati, avvenga subordinatamente al previo consenso dell'unità di informazione finanziaria che le fornisce. 4-ter. Gli Stati membri provvedono affinché il previo consenso dell'unità di informazione finanziaria di cui al paragrafo 4-bis sia concesso tempestivamente e nella più ampia misura possibile. L'unità di informazione finanziaria interpellata non rifiuta il proprio consenso a tale comunicazione tranne qualora ciò vada chiaramente oltre la portata dell'applicazione della presente direttiva, possa compromettere un'indagine penale, sia palesemente sproporzionato rispetto agli interessi legittimi di una persona fisica o giuridica o dello Stato membro dell'unità di informazione finanziaria interpellata, o sia altrimenti evidentemente non conforme ai principi fondamentali del diritto nazionale di tale Stato membro. Il rifiuto del consenso è adeguatamente circostanziato”.*

nali le rispettive FIU siano autorizzate a scambiare informazioni finanziarie o analisi finanziarie che potrebbero essere pertinenti per il trattamento o l'analisi di informazioni connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata associata al terrorismo.

2. Gli Stati membri provvedono affinché nei casi di cui al paragrafo 1, e fatte salve le loro limitazioni operative, le FIU si adoperino per scambiare tali informazioni con tempestività”.

Il raffronto tra quanto contenuto nella proposta della Commissione e il testo infine adottato pone in evidenza i chiari limiti della vigente direttiva (UE) 2019/1153. L'originario intento di rafforzare la cooperazione internazionale cede, infatti, il passo a una disposizione fortemente ridimensionata. Ne è prova la posizione critica espressa dal Parlamento europeo a margine dell'approvazione della nuova norma¹⁰.

“Il Parlamento europeo deplora che, contrariamente alla proposta originaria, la direttiva non contenga disposizioni riguardanti i termini precisi e i canali informatici per lo scambio di informazioni tra le Unità di informazione finanziaria dei diversi Stati membri. Il Parlamento europeo si rammarica inoltre che l'ambito di applicazione di questo articolo sia stato limitato ai casi di terrorismo e di criminalità organizzata associati al terrorismo e non contempli, come proposto inizialmente, tutti i tipi di reati gravi, che possono anche avere serie conseguenze negative per le nostre società. Il Parlamento europeo sollecita la Commissione a riesaminare la questione nelle sue relazioni sull'attuazione e la valutazione della presente direttiva e della direttiva antiriciclaggio, e in particolare nell'ambito della sua valutazione ai sensi dell'articolo 21. Il Parlamento europeo seguirà e analizzerà attentamente tali relazioni e valutazioni e, se del caso, formulerà le proprie raccomandazioni”¹¹.

10) Nella votazione del 17 aprile 2019, la plenaria del Parlamento europeo ha adottato la posizione di compromesso definita dopo vari contatti informali con il Consiglio e la Commissione (trilogo). La risoluzione legislativa reca in allegato una dichiarazione di rammarico con riguardo all'articolo 9. Si veda il documento 8450/19 datato 15 maggio 2019 del Consiglio dell'Unione europea.

11) Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE) C 234/1 dell'11 luglio 2019. Una analoga dichiarazione è stata, altresì, formulata dalla Commissione europea. *“In relazione all'articolo 9 della direttiva, la Commissione si rammarica del fatto che, diversamente dalla proposta originaria, la direttiva non includa disposizioni relative alle scadenze precise e ai canali informatici per lo scambio di informazioni tra le unità di informazione finan-*

2. Il difficile rapporto con la direttiva antiriciclaggio

La direttiva (UE) 2019/1153 sconta, probabilmente, un vizio d'origine. Essa si pone in relazione con il quadro europeo delle disposizioni anti-riciclaggio senza aver previamente coinvolto, quantomeno nella fase di predisposizione della proposta normativa da parte della Commissione, i soggetti chiamati a realizzare una parte importante delle sue finalità: le unità di informazione finanziaria.

Ed infatti, sono state le stesse FIU dell'UE a segnalare, nell'incontro del 7 giugno 2018¹², come la proposta di direttiva formalizzata il 17 aprile 2018 non tenesse in alcun conto la loro posizione, evidenziando altresì come il testo redatto dalla Commissione fosse impreciso¹³ e, soprattutto, fondato in modo inappropriato sul documento dal titolo "*From suspicion to action*"¹⁴, redatto nel 2017 da Europol, le cui conclusioni

ziaria dei diversi Stati membri. La Commissione si rammarica inoltre del fatto che il campo di applicazione del presente articolo sia stato limitato ai casi di terrorismo e di criminalità organizzata associata al terrorismo e che non copra tutti i tipi di reati gravi, come inizialmente proposto. La Commissione continuerà a riflettere sulla cooperazione tra unità di informazione finanziaria, in particolare nel quadro delle sue relazioni sull'attuazione della presente direttiva e della direttiva antiriciclaggio".

12) 36° meeting della piattaforma delle FIU dell'UE tenutosi il 7 giugno 2018.

13) Si veda il resoconto del 36° meeting della piattaforma delle FIU dell'UE. "*EU FIUs do not recognize themselves in this text which contains a number of inaccuracies, especially as regards the part dedicated to the 'Consultation of FIU and competent authorities'. The text gives the false impression that an open communication was established with EU FIUs on the Proposal. However, the imminence of a legislative initiative was never mentioned, not even during the meeting organized in March 2018. It is worth asking questions around whether such an opaque process serves the best interests of AML/CFT competent authorities. The EU FIUs' position is therefore not reflected in the Proposal, which demonstrates a manifest error of appreciation in relation to the substance (reasons for and objective of the proposal). This is well illustrated by numerous references to Europol Report 'From suspicion to action' published in 2017, whose drafting process and conclusions were unanimously questioned by the 28 EU FIUs. FIUs are independent intelligence hubs, which established and fundamental functions and powers include the ability of gathering information for analysis combined with the ability of deciding whether to disseminate information or not. This essential element should be better reflected in the description of FIUs' work in this proposal [...]*".

14) Rapporto redatto nel 2017 dal Gruppo di intelligence finanziaria di Europol dal titolo "*From suspicion to action. Converting financial intelligence into greater operational impact*".

sono state a suo tempo messe in dubbio dalle medesime FIU¹⁵.

La questione maggiormente discussa è rappresentata dall'indipendenza operativa e dall'autonomia delle FIU, per come stabilito dall'articolo 32, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849¹⁶. Secondo questa prospettiva, il rapporto tra la direttiva antiriciclaggio e la direttiva (UE) 2019/1153 deve essere affrontato con particolare attenzione, per comprendere se la nuova norma introduca elementi integrativi circa la natura e le funzioni delle unità di informazione finanziaria. Se così fosse, si porrebbero senz'altro dei problemi di coordinamento tra le due direttive. Diversamente, ove le disposizioni sullo scambio di informazioni finanziarie per il contrasto di gravi forme di criminalità risultassero un mero duplicato delle norme finalizzate alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, dovremmo concludere che la recente direttiva (UE) 2019/1153 è fonte soltanto di incertezze, piuttosto che di un reale e concreto incremento dei livelli di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE.

Al riguardo, appare utile rammentare il parere espresso dal Servizio giuridico del Consiglio¹⁷ nel corso dell'iter di approvazione della direttiva (UE) 2019/1153. Quest'ultima, come ha osservato il citato Servizio, si inserisce nella gerarchia delle fonti allo stesso livello della direttiva antiriciclaggio ed entrambe le norme sono state (ovvero devono essere) recepite dagli Stati membri all'interno del loro diritto nazionale. La direttiva (UE) 2019/1153 non modifica esplicitamente la direttiva antiriciclaggio, mentre

15) 33° meeting della piattaforma delle FIU, 20-21 settembre 2017. *“FIUs from Luxembourg and Italy expressed strong concerns on behalf of all FIUs [...], in particular: a failure to involve FIUs in the drafting process, the link made between reports (STRs and other) and confiscations, correctness of data and conversation rates (outcome of analysis and investigations). It was argued that it is not for Europol to assess the efficiency of FIUs - a task that is carried out by national authorities or FATF in the context of MERs. It was noted that the Europol report failed to account for the recent mapping report that was adopted in December 2016, which covers several areas of the report, and FIUs obligations under the current legal EU framework. FIUs suggested that the report (assessment and recommendations) should have put more focus on the work and role of LEAs - not FIUs”*.

16) La direttiva antiriciclaggio afferma che *“ogni FIU è autonoma e operativamente indipendente, il che significa che la FIU ha l'autorità e la capacità di svolgere liberamente le sue funzioni, compresa la capacità di decidere autonomamente di analizzare, richiedere e disseminare informazioni specifiche”*.

17) Si veda il documento 13100/18 del 12 ottobre 2018, cit.

qualsiasi modifica di un atto giuridico dell'Unione dovrebbe essere esplicita¹⁸, per garantire il rispetto dei principi di certezza del diritto e di trasparenza, in modo che non vi siano dubbi in merito alle norme in concreto applicabili.

Inoltre, la direttiva sullo scambio di informazioni finanziarie per il contrasto di gravi reati, basandosi sull'articolo 87 del TFUE¹⁹ e assumendo, dunque, una base giuridica connessa al settore della giustizia e degli affari interni, non può in alcun caso modificare la direttiva antiriciclaggio, che si fonda, invece, sulla base giuridica del mercato interno (articolo 114 del TFUE²⁰). Le due diverse basi giuridiche non sono tra loro compatibili. Ed ancora, un eventuale conflitto di norme tra i due atti legislativi non è risolvibile mediante il ricorso ai metodi di interpretazione abituali, in modo da garantire che uno degli atti giuridici abbia un effetto derogatorio sull'altro.

Le due direttive, quella antiriciclaggio e la direttiva (UE) 2019/1153, sono pertanto destinate a coesistere su un piano di parità, senza che una modifichi esplicitamente l'altra. Per questo è necessario che siano coerenti tra loro ai fini della certezza del diritto. Di contro, laddove il co-legislatore europeo avesse inteso modificare le funzioni delle FIU, ampliando la portata dello scambio di informazioni, ciò sarebbe potuto avvenire solo attra-

18) L'accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione del 22 dicembre 1998, concernente gli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, stabilisce che *“le modificazioni di un atto devono essere esplicite. Esse assumono la forma di un testo che si inserisce nell'atto da modificare. La sostituzione di intere disposizioni [...] deve essere preferita all'inserimento o alla soppressione di frasi, parti di frasi o singole parole”*.

19) L'articolo 87 del TFUE afferma, al paragrafo 1, quanto segue: *“L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini”*. Il successivo paragrafo 2 dispone che *“[...] il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti: (a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni [...]”*.

20) Secondo l'articolo 114, paragrafo 1, *“[...] il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno”*.

verso una distinta direttiva²¹, esplicitamente modificativa di quella antiriciclaggio e fondata sull'articolo 114 del TFUE.

A fronte del contesto giuridico sin qui delineato, la direttiva (UE) 2019/1153 reca nel paragrafo 1 dell'articolo 9 alcuni profili problematici. La norma impone agli Stati membri di provvedere affinché – *“in casi urgenti ed eccezionali”* – le rispettive FIU siano autorizzate a scambiare informazioni finanziarie o analisi finanziarie che potrebbero essere pertinenti per il trattamento o l'analisi di *“informazioni connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata associata al terrorismo”*. La portata applicativa della cooperazione tra FIU appare, quindi, assai ridotta in quanto circoscritta nelle circostanze (urgenza ed eccezionalità) e nelle fattispecie di reato (terrorismo e criminalità organizzata ad esso associata), ancorché in altri ambiti la direttiva (UE) 2019/1153 operi con riferimento a tutti i reati di competenza di Europol²².

La scelta del co-legislatore europeo di limitare sensibilmente gli spazi della cooperazione tra FIU, rispetto all'originaria proposta della Commissione²³, va ricercata nel tentativo di evitare che l'articolo 9 della nuova direttiva possa sovrapporsi a quanto già disciplinato dalla direttiva (UE) 2015/849. Tuttavia, nonostante tali buoni propositi, i dubbi non sembrano essere stati del tutto superati. In primo luogo, vanno chiariti i riferimenti dell'articolo 9 al terrorismo e alla criminalità organizzata associata al terrorismo. Sul punto, l'articolo 2 della direttiva (UE) 2019/1153 fa unicamente

21) Si veda il documento 13100/18 del 12 ottobre 2018, cit. Nel corso dell'iter legislativo che ha portato all'approvazione della direttiva (UE) 2019/1153, il Servizio giuridico del Consiglio aveva scritto: “[...] se l'intenzione è introdurre una modifica delle norme relative ai termini per la cooperazione tra le FIU di cui all'articolo 53 [...] della direttiva antiriciclaggio [...] sarebbe necessaria una modifica formale della direttiva antiriciclaggio. Se il Consiglio ritiene importante procedere con l'imposizione di tali obblighi, ciò potrebbe avvenire scindendo il testo proposto e modificando separatamente la direttiva antiriciclaggio [...] mediante una direttiva distinta fondata sull'articolo 114 del TFUE”.

22) Come noto, la direttiva (UE) 2019/1153 si propone di agevolare l'uso di informazioni finanziarie in tutti i casi di reati gravi, per come definiti dall'allegato I del regolamento (UE) 2016/794, istitutivo dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol).

23) Secondo l'iniziale proposta della Commissione, la cooperazione tra le FIU dell'UE avrebbe dovuto riguardare le informazioni finanziarie ovvero le analisi finanziarie necessarie per prevenire e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo. Si veda, al riguardo, il documento COM(2018) 213 final del 17 aprile 2018, cit.

riferimento alla definizione di “*finanziamento del terrorismo*”²⁴, rinviando a quanto riportato nell’articolo 11 della direttiva sulla lotta contro il terrorismo.

Si potrebbe, dunque, ritenere che l’articolo 9 della direttiva (UE) 2019/1153, nel riferirsi allo scambio di informazioni finanziarie connesse al terrorismo, di fatto abbia ad oggetto le sole condotte di finanziamento del terrorismo. In tal caso, la norma in esame non presenterebbe alcuna portata innovativa, risultando una mera ripetizione di quanto già previamente disciplinato dall’articolo 53 della direttiva antiriciclaggio²⁵. Ci troveremmo, dunque, al cospetto di una disposizione che nulla aggiunge al quadro legislativo esistente, e per questo non si pone neppure in contrasto con la direttiva antiriciclaggio. Residuerrebbero unicamente dubbi sulla effettiva utilità di un articolo che non semplifica le norme, bensì le duplica, risultando così in contrasto con i principi volti ad assicurare la qualità redazionale della legislazione europea²⁶.

24) L’articolo 2 della direttiva (UE) 2019/1153 afferma: “*Ai fini della presente direttiva si intende per: [...] (10) finanziamento del terrorismo: la condotta di cui all’articolo 11 della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio*”. L’articolo 11 della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, statuisce che sono “*punibili come reato, se compiute intenzionalmente, la fornitura o la raccolta di capitali, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, con l’intenzione che tali capitali siano utilizzati, o nella consapevolezza che saranno utilizzati, in tutto o in parte, per commettere o per contribuire alla commissione di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 10*”. Gli articoli da 3 a 10 della direttiva sulla lotta contro il terrorismo hanno ad oggetto le seguenti condotte criminali: reati di terrorismo; reati riconducibili a un gruppo terroristico; pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo; reclutamento a fini terroristici; fornitura di addestramento a fini terroristici; ricezione di addestramento a fini terroristici; viaggi a fini terroristici; organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici.

25) L’articolo 53, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849 dispone: “*Gli Stati membri provvedono affinché le FIU si scambino, spontaneamente o su richiesta, ogni informazione che possa risultare loro utile per il trattamento o l’analisi di informazioni da parte delle FIU collegate al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo e alle persone fisiche o giuridiche implicate, indipendentemente dal tipo di reati presupposto eventualmente associato e anche laddove il tipo di reati presupposto eventualmente associato non sia stato individuato al momento dello scambio*”.

26) Secondo l’accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione del 22 dicembre 1998, concernente gli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, gli atti normativi sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso.

Diversamente, potrebbe riconoscersi all'articolo 9 della nuova direttiva una portata applicativa maggiormente ampia, includendo nella nozione di terrorismo (e di criminalità organizzata associata al terrorismo) in esso richiamata non soltanto le condotte di finanziamento del terrorismo, ma anche tutti i reati legati a tale fenomeno, per come analiticamente individuati dai titoli II e III della direttiva (UE) 2017/541²⁷. In questo caso, l'articolo 9 della direttiva (UE) 2019/1153 andrebbe a disciplinare una nuova forma di scambio di informazioni tra FIU, diversa e ulteriore rispetto a quanto previsto nel settore del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Secondo quest'ultima interpretazione, l'atto legislativo in esame assumerebbe maggiore coerenza rispetto alle finalità che intende perseguire (volte ad accrescere le forme di cooperazione tra gli Stati membri). Esso sarebbe anche in linea con l'incipit dello stesso articolo 9, che subordina la cooperazione tra FIU in materia di terrorismo ai soli casi "*urgenti ed eccezionali*". Infatti, pur mancando una esatta definizione dei menzionati casi, il loro carattere di eccezionalità parrebbe rendere la norma in esame quasi una sorta di disposizione derogatoria del regime ordinario. In altri termini, l'articolo 9 sembrerebbe porsi come eccezione rispetto allo scambio di informazioni tra FIU disciplinato dalla direttiva antiriciclaggio, consentendo allo stesso di realizzarsi anche in situazioni diverse da quelle disciplinate dalla direttiva (UE) 2015/849.

Ed è proprio la natura derogatoria dell'articolo 9 a generare le maggiori difficoltà. Il co-legislatore europeo, pur non richiamando espressamente la direttiva antiriciclaggio all'interno della norma in esame²⁸, sem-

27) La direttiva (UE) 2019/1153 non contiene una definizione di terrorismo o di criminalità organizzata associata al terrorismo. Essa, tuttavia, richiama nel proprio articolo 2 la direttiva (UE) 2017/541, che viene utilizzata per fornire la definizione di finanziamento del terrorismo. Per questo appare possibile utilizzare le norme sulla lotta contro il terrorismo per definire, anche nell'ambito della direttiva (UE) 2019/1153, le nozioni di terrorismo e di criminalità ad esso associata. In particolare, il titolo II e il titolo III della direttiva (UE) 2017/541 fanno riferimento alle seguenti condotte criminali: reati di terrorismo; reati riconducibili a un gruppo terroristico; pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo; reclutamento a fini terroristici; fornitura di addestramento a fini terroristici; ricezione di addestramento a fini terroristici; viaggi a fini terroristici; organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici; finanziamento del terrorismo; altri reati connessi ad attività terroristiche.

28) La direttiva antiriciclaggio è richiamata, in modo espresso, dall'articolo 1 della direttiva

bra affermare che la cooperazione tra FIU può eccezionalmente realizzarsi in ambiti non previsti dalla direttiva (UE) 2015/849, quali il terrorismo o la criminalità organizzata ad esso associata. In questo senso, dunque, la direttiva (UE) 2019/1153 introdurrebbe una modifica alla direttiva antiriciclaggio, senza averne titolo. Come, infatti, osservato dal Servizio giuridico del Consiglio, le diverse basi giuridiche poste a fondamento delle due direttive non consentono all'una di incidere sulla portata applicativa dell'altra²⁹.

3. La protezione dei dati personali: un ostacolo per Europol

Il capo IV della direttiva (UE) 2019/1153 affronta lo scambio di informazioni con Europol, introducendo importanti sviluppi per quest'ultima agenzia con riguardo alla possibilità di ottenere per via elettronica sia informazioni sui conti bancari (articolo 11) sia analisi finanziarie da parte delle FIU dell'UE (articolo 12), ricorrendo nel primo caso all'applicativo SIENA e, nel secondo caso, al canale *FIU.net*³⁰.

Con le nuove norme l'UE mira a rafforzare il ruolo della propria agenzia richiedendo agli Stati membri di trattare le richieste di informazioni presentate da Europol come se provenissero da un'altra FIU. Questa equiparazione Europol-FIU, al momento operante solo sul piano dello scambio di informazioni, sembra preannunciare la volontà del co-legislatore europeo di creare una FIU europea all'interno dell'agenzia per la cooperazione

(UE) 2019/1153, con l'intento di affermare che quest'ultima non pregiudica “la direttiva (UE) 2015/849 e le relative disposizioni del diritto nazionale [...]”. Una simile dichiarazione di principio potrebbe risultare poco coerente con il dettato dell'articolo 9, qui preso in esame, posto che la norma di fatto modifica, ampliandoli, gli ambiti della cooperazione tra le FIU dell'UE.

29) Si veda il documento 13100/18 del 12 ottobre 2018, cit.

30) Si tenga presente che l'utilizzo di *FIU.net* per gli scambi di informazioni tra Europol e le FIU dell'UE non è obbligatorio, tanto che la direttiva (UE) 2019/1153 utilizza l'espressione “*se del caso*” per indicare il ricorso al predetto canale di comunicazione. Tale espressione è necessaria per rendere coerente la nuova norma con la direttiva antiriciclaggio che, all'articolo 56, paragrafo 1, si limita a incoraggiare l'utilizzo di *FIU.net*. Appare evidente che, ove la direttiva (UE) 2019/1153 avesse imposto (senza alternative) il ricorso a *FIU.net*, si sarebbe creata una contrapposizione con la direttiva (UE) 2015/849. In tal senso, si richiama il documento 13100/18 del 12 ottobre 2018, cit.

nell'attività di contrasto. Del resto, è la stessa direttiva (UE) 2019/1153 ad affermare, nel considerando 22, come *“la Commissione dovrebbe svolgere nel prossimo futuro una valutazione d'impatto al fine di esaminare la possibilità e l'opportunità di istituire un meccanismo di coordinamento e supporto, quale una FIU dell'UE”*, per rafforzare la cooperazione tra le FIU³¹.

Con specifico riguardo ai rapporti tra Europol e le unità di informazione finanziaria dell'UE va detto che queste ultime, nel corso dell'iter di approvazione della direttiva in esame, si sono espresse in modo critico³², soprattutto con riguardo al testo riportato nella iniziale proposta della Commissione e successivamente emendato. Gran parte delle osservazioni formulate avevano ad oggetto la salvaguardia del ruolo, delle funzioni e dell'indipendenza delle FIU, per come stabilito dall'articolo 32 della direttiva antiriciclaggio³³. Se-

31) In realtà, il considerando 22 della direttiva (UE) 2019/1153 non è coerente con la direttiva antiriciclaggio che, al paragrafo 2 dell'articolo 65, si limita ad affermare: *“Entro il 1° giugno 2019 la Commissione valuta il quadro per la cooperazione delle FIU con i paesi terzi nonché gli ostacoli e le opportunità per migliorare la cooperazione tra le FIU nell'Unione, inclusa la possibilità di istituire un meccanismo di coordinamento e supporto”*. L'identificazione di quest'ultimo meccanismo con una eventuale, futura FIU dell'UE è uno sviluppo compiuto dalla sola direttiva (UE) 2019/1153.

32) 36° meeting della piattaforma delle FIU dell'UE tenutosi il 7 giugno 2018, cit. Il resoconto della riunione riporta le seguenti osservazioni: *“It appears that, according to this proposed rule, FIUs would be under a twofold obligation: (1) to provide Europol with financial information [...] coming from STRs disclosed nationally by banks and other obliged entities or related analysis; (2) to further perform, if necessary, financial analysis as requested and as directed by Europol, on identified cases or information, and report the following results to Europol. Both these obligations would not be in line with current EU provisions and international standards under several complementary respects. (a) Direct conflict with the requirements of FIUs' operational autonomy and independence, as spelt out in the current EU rules and in international standards [...]. (b) Inconsistencies with existing provisions concerning cases and modalities of dissemination by FIUs, which can be spontaneous or upon request but under no circumstance mandatory [...]. (c) Potential to hamper or disrupt ongoing investigations or criminal proceedings on the same cases or information at the domestic level [...]. (d) Potential infringement on cooperation activities among FIUs, as enabled under the current legal and operational framework, when the same cases or information are involved, particularly having in mind that cooperation can (and does) extend beyond the exchange of information and include the conduction of joint analyses by FIUs on cases of common interest [...]. (e) Impact (potentially heavy) on FIUs resources, workload and priorities, as determined at the national level [...]”*.

33) In questo caso si deve anche fare riferimento alla nota interpretativa della raccomandazione 29 del FATF-GAFI. In particolare, nel paragrafo E.8 della predetta nota si afferma

guivano ulteriori considerazioni sulla indeterminatezza circa l'uso che Europol avrebbe potuto fare delle informazioni finanziarie ricevute³⁴.

Proprio quest'ultimo aspetto si dimostra ancora attuale, rendendo necessario chiarire se il ruolo e i compiti di Europol siano compatibili con il trattamento dei dati bancari e delle informazioni e analisi finanziarie trasmesse a tale agenzia dalle FIU. Al riguardo, l'articolo 14 della direttiva (UE) 2019/1153 chiarisce che Europol tratta i dati personali acquisiti grazie alla cooperazione con altri enti, agenzie e FIU conformemente alle prescrizioni contenute nell'articolo 18 del proprio regolamento istitutivo³⁵. Ciò significa che può trattare i dati di: (a) persone sospettate di aver commesso un reato di competenza di Europol o di avervi partecipato, o che sono state condannate per un siffatto reato; (b) persone riguardo alle quali vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere reati di competenza di Europol.

Simili trattamenti sono effettuati da Europol in accordo con il proprio principale compito di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri, nonché coordinare, organizzare e svolgere indagini e azioni operative, da condurre congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri ovvero nel quadro di squadre investigative comuni³⁶. È evidente che questo può realizzarsi ove le autorità di contrasto dei singoli

che: *“The FIU should be operationally independent and autonomous, meaning that the FIU should have the authority and capacity to carry out its functions freely, including the autonomous decision to analyse, request and/or disseminate specific information. In all cases, this means that the FIU has the independent right to forward or disseminate information to competent authorities”*.

34) *“Unclear purposes, as the use that Europol could do of financial information and analysis received is undetermined, while these information and analysis stem from disclosures by the private sector and efforts by the FIUs which are specifically destined to be followed up domestically by investigations or prosecutions on specific ML or TF cases”* (36° meeting della piattaforma delle FIU dell'UE, cit.).

35) Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI.

36) Articolo 4 del regolamento (UE) 2016/794. *“Europol svolge i seguenti compiti [...] (c) al fine di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri, coordinare, organizzare e svolgere indagini e azioni operative che sono condotte: (i) congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri; o (ii) nel quadro di squadre investigative comuni [...]”*.

Stati abbiano intrapreso delle indagini di polizia o giudiziarie. Non così accade, però, per le FIU, le quali sono chiamate a svolgere le loro analisi in una fase antecedente all'avvio di qualsivoglia indagine³⁷, sulla base di segnalazioni inoltrate dai soggetti obbligati (istituti di credito, intermediari finanziari, professionisti, etc.)³⁸. In altri termini, l'azione delle FIU si sviluppa sul piano amministrativo, come peraltro indirettamente attestato dal considerando 11 della direttiva (UE) 2019/1153³⁹, mentre Europol è chiamata a fornire la propria assistenza in ambito investigativo.

Da qui l'esigenza di comprendere, in concreto, quali informazioni in possesso delle FIU possano essere trattate da Europol. Di certo non i dati e le analisi finanziarie rientranti nell'ambito di attività e approfondimenti unicamente condotti sul piano amministrativo. Del resto, lo stesso Garante europeo della protezione dei dati, nel proprio parere espresso il 10 settembre 2018, aveva raccomandato di inserire all'interno dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2019/1153 (a quel tempo in fase di approvazione), l'indicazione “*administrative investigations should not be covered under the pre-*

37) Secondo l'articolo 32, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849 “[...] *la FIU in quanto unità nazionale centrale ha la responsabilità di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette ed altre informazioni che riguardano attività di riciclaggio, reati presupposto associati o attività di finanziamento del terrorismo*”. Il successivo articolo 33 afferma che i soggetti obbligati e, se del caso, i loro amministratori e dipendenti hanno il compito di “[...] *informare la FIU di propria iniziativa anche tramite segnalazione, quando il soggetto obbligato sa, sospetta o ha motivo ragionevole di sospettare che i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengono da attività criminose o sono collegati al finanziamento del terrorismo e rispondendo tempestivamente, in tali casi, alle richieste di informazioni ulteriori da parte della FIU*”. Nello stesso senso, la raccomandazione 20 del FATF-GAFI stabilisce quanto segue: “*If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU)*”.

38) L'elenco completo dei soggetti obbligati è riportato dall'articolo 2 della direttiva (UE) 2015/849.

39) Il considerando 11 della direttiva in esame afferma: “*Nella misura in cui le autorità fiscali e le agenzie anticorruzione sono competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagini o perseguimento di reati ai sensi del diritto nazionale, anch'esse dovrebbero essere considerate autorità atte ad essere designate ai fini della presente direttiva. Le indagini amministrative diverse da quelle condotte dalle FIU al fine di prevenire, accertare e contrastare efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva*”.

sent directive”, così contribuendo a chiarire l’ambito applicativo della norma⁴⁰.

L’indicazione del Garante non è stata recepita nella direttiva in esame. Peraltro, successivamente alla sua approvazione, la medesima autorità è nuovamente intervenuta su un tema molto affine. Infatti, nell’esercizio dei propri compiti di supervisione⁴¹, il Garante europeo ha preso in esame la funzione di service provider svolta da Europol con riguardo al canale di comunicazione *FIU.net*⁴². Ne è derivato un confronto con l’agenzia per la cooperazione di polizia all’esito del quale il Garante ha definitivamente statuito che Europol ha agito in violazione delle previsioni che regolano il trattamento dei dati personali, imponendo all’agenzia di astenersi da ogni ulteriore attività⁴³. Tale giudizio è stato fondato sulla circostanza che le FIU operano “*before the start of any criminal proceeding or investigation has*

40) La direttiva (UE) 2019/1153 riporta, nel considerando 36, l’indicazione che “*il Garante europeo della protezione dei dati è stato consultato a norma dell’articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio e ha espresso un parere il 10 settembre 2018*”. Nel proprio parere, il Garante “[...] *recommends to insert in article 1 of the proposal the content of recital 9, which states that administrative investigations should not be covered under the present directive, as this would contribute to a clear definition of the proposal’s scope*”. Il parere è riportato nel documento 12413/18 datato 21 settembre 2018 del Consiglio dell’Unione europea.

41) Il controllo delle attività di Europol è effettuato da un gruppo di controllo parlamentare congiunto (Joint Parliamentary Scrutiny Group - JPSG), ai sensi dell’articolo 51 del regolamento (UE) 2016/794. Il Garante europeo della protezione dei dati compare dinanzi al gruppo di controllo parlamentare congiunto, su richiesta di quest’ultimo, a cadenza almeno annuale per discutere le questioni generali relative alla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol.

42) Al riguardo si veda “*JPSG meeting on Europol. Reporting back by the EDPS on Europol Supervision*” del 25 febbraio 2019. “*Europol acting as service provider. The infrastructure provided by Europol it is not only used to send data to the agencies and the national authorities involved in a certain operation, but allows also the exchange of information in between the different Member States. On this, allow me to quote two main cases which may be particularly interesting for this audience: FIU.net case: where we founded one major obstacle in the Europol regulation to the embedment of FIU.net into SIENA. We understand that such embedment would require Europol to process personal data, even if only in its capacity of service provider [...]*”.

43) “[...] *a particular focus for discussions was FIU.net [...], a decentralised information network operated by Europol, which supports the national Financial Intelligence Units (FIUs) in their fight against money laundering and the financing of terrorism. On 19 December 2019, we imposed a ban on processing operations carried out by Europol in the*

*begun*⁴⁴ e, dunque, in una fase antecedente a quella in cui risulterebbe giustificato il coinvolgimento di Europol.

La tutela dei dati personali introduce una chiara limitazione allo scambio di informazioni tra Europol e le FIU, che potranno essere attivate, caso per caso, solo in presenza di indagini già avviate. Inoltre, diversamente dalla previsione dell'articolo 13 della direttiva (UE) 2019/1153, la trasmissione dei dati e delle analisi finanziarie dalle FIU a Europol non potrà essere realizzata tramite *FIU.net*, posto che l'agenzia per la cooperazione di polizia non sembra legittimata all'uso di tale strumento⁴⁵.

4. Il recepimento della direttiva (UE) 2019/1153: un percorso incerto

La direttiva sull'accesso delle autorità di contrasto alle informazioni

technical operation of FIU.net. We found these processing operations to have breached the provisions governing the processing of personal data [...]. European Data Protection Supervisor, *Annual report 2019*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

- 44) “[...] *FIU.net* is a decentralised information network designed to support national Financial Intelligence Units (FIUs) in their fight against money laundering and the financing of terrorism. It can be used for the exchange of data on individuals involved in suspicious monetary transactions. At issue was the question of whether Europol could act as the technical administrator of this network, considering the restrictions outlined in the Europol regulation on the categories of individuals about whom Europol can process personal data. To comply with the rules, individuals involved in suspicious transactions would have to be considered as suspects. FIUs, however, act before the start of any criminal proceeding or investigation has begun. As the definition of what constitutes a suspect in the Europol regulation refers to national laws, we referred the matter to the Europol Cooperation Board. In the Board’s advisory opinion of 11 September 2019, it concluded that there was no way to consistently ensure that Europol is legally competent to process all types of information and personal data shared through *FIU.net*”. European Data Protection Supervisor, *Annual report 2019*, cit.
- 45) Tenuto conto della rilevanza di *FIU.net* nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l’EDPS ha sospeso gli affetti delle proprie prescrizioni sino al 19 dicembre 2020, concedendo a Europol la possibilità di individuare soluzioni alternative, per una più agevole transizione. “[...] *we issued our final decision, stating that the technical administration of FIU.net by Europol was in breach of the Europol Regulation. However, taking into account the importance of FIU.net in the fight against money laundering and terrorism financing at EU level, we suspended the ban until 19 December 2020, in order to allow time for the smooth transition of the technical administration of FIU.net to another entity*”. European Data Protection Supervisor, *Annual report 2019*, cit.

finanziarie è stata approvata il 14 giugno 2019 nel corso della 3699^a sessione del Consiglio dell'Unione europea (economia e finanza), il quale ha preso in esame la posizione del Parlamento europeo in prima lettura⁴⁶. L'atto proposto è stato adottato con l'astensione della Germania e il voto favorevole di tutti i restanti Stati membri, a norma dell'articolo 294, paragrafo 4, del TFUE⁴⁷. Avuto riguardo all'articolo 87, paragrafo 2, del TFUE e al pertinente protocollo allegato, la Danimarca non ha partecipato alla votazione⁴⁸.

Nonostante il proprio voto favorevole, l'Italia ha formulato, a margine, la seguente dichiarazione⁴⁹: *“L'Italia condivide lo scopo della proposta della direttiva sull'uso delle informazioni finanziarie non solo a fini di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, ma anche in relazione ad altri reati gravi.*

Sebbene il testo finale, accogliendo alcune nostre osservazioni, tenga conto nei considerando della natura, dei compiti e delle prerogative stabilite dalla normativa nazionale nelle fasi di esecuzione dell'atto, l'Italia ribadisce le proprie perplessità per la previsione di specifici obblighi in capo agli Stati membri.

L'Italia, infatti, ha espresso, durante tutto il negoziato, preferenza per un maggiore grado di flessibilità nell'attuazione delle disposizioni della direttiva”.

46) La posizione del Parlamento è stata assunta all'esito della procedura di codecisione (trilog) fondata sulla dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione del 13 giugno 2007.

47) Si richiama il documento 10073/19 datato 18 giugno 2019 del Consiglio dell'Unione europea concernente il risultato della votazione e la conseguente adozione dell'atto legislativo.

48) Si veda il protocollo 22 del TFUE secondo cui la Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma della parte terza, titolo V del trattato. Diversamente il Regno Unito e l'Irlanda, pur trovandosi in una posizione analoga a quella della Danimarca, hanno preso parte alla votazione, avendo previamente espresso il formale assenso all'adozione della direttiva. Si deve, tuttavia, rammentare che secondo l'articolo 127 dell'accordo di recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea (GUUE C384/I del 12 novembre 2019), concluso il 31 gennaio 2020, il diritto dell'Unione si applica al Regno Unito durante il periodo di transizione, vale a dire fino al 31 dicembre 2020, data antecedente a quella del 1° agosto 2021, termine ultimo per il recepimento della direttiva (UE) 2019/1153.

49) Documento 9313/19 del 4 giugno 2019 del Consiglio, *Adoption of the legislative act. Statements.*

Ben più articolata è risultata la posizione della Germania, la quale ha giustificato la propria astensione dal voto con la seguente dichiarazione⁵⁰: “La Germania sostiene in linea di principio l’obiettivo del progetto di direttiva di migliorare l’accesso alle informazioni da parte delle Unità di informazione finanziaria (FIU) e delle autorità responsabili delle indagini e dell’azione penale, di intensificare la cooperazione tra i diversi organismi competenti e, in generale, di rafforzare le indagini finanziarie.

La Germania esprime, tuttavia, forti riserve in relazione a singole disposizioni del testo di compromesso, in particolare per quanto riguarda la definizione di informazioni in materia di contrasto di cui all’articolo 2, punto 6, nonché gli articoli 9 e 10 e il considerando 22, che non rientravano nel mandato del Consiglio per i negoziati in sede di trilogο adottato il 21 novembre 2018. La Germania ritiene che il presente testo di compromesso comporti significativi peggioramenti rispetto al mandato del Consiglio e in parte anche rispetto alla proposta della Commissione europea.

Per la Germania è particolarmente importante che non vi sia la possibilità per singoli organismi di eludere le prescrizioni relative alla raccolta di dati. Tuttavia, tale rischio sussiste ora, dal momento che la definizione di informazioni in materia di contrasto di cui all’articolo 2, punto 6, sottopunto ii), comprende anche dati e informazioni non ancora acquisiti dall’autorità richiesta. Il testo del progetto di direttiva tralascia, peraltro, di precisare se i dati in questione possano essere raccolti direttamente dalla stessa autorità richiedente.

L’articolo 9 contiene una disposizione sullo scambio di informazioni tra le UIF a livello di Unione che non è coerente con la direttiva antiriciclaggio dell’UE [direttiva (UE) 2015/849], in particolare con i suoi articoli 32 e 53. Il Servizio giuridico del Consiglio si era già espresso criticamente, in un parere scritto sulla proposta della Commissione europea, riguardo alle contraddizioni tra l’articolo 9 e la direttiva antiriciclaggio dell’UE (parere del 12 ottobre 2018, doc. 13100/18).

L’attuale disposizione dell’articolo 9 non elimina tali contraddizioni. Essa stabilisce requisiti specifici per uno scambio di informazioni tramite le FIU che esula dalle attribuzioni di queste ultime definite dal diritto

50) Documento 10361/19 del 27 giugno 2019 del Consiglio, *Progetto di processo verbale*. Consiglio dell’Unione europea (Economia e finanza). 14 giugno 2019.

dell'Unione e interferisce così con la libertà degli Stati membri di organizzare le rispettive FIU nazionali in conformità del loro ordinamento giuridico. La disposizione prevede inoltre requisiti specifici riguardanti lo scambio di informazioni connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata senza che il diritto dell'Unione, attraverso la direttiva antiriciclaggio dell'UE o il presente progetto di direttiva, offra una chiara definizione di tali concetti, giustifichi la competenza delle UIF a combattere tali forme di reato od operi una distinzione tra tale scambio di informazioni e altri strumenti utilizzati per lo scambio di informazioni di polizia e giudiziarie.

L'articolo 10 prevede lo scambio di dati tra le autorità competenti di diversi Stati membri designate da ciascuno Stato membro ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2. L'articolo 3, paragrafo 2, conferisce agli Stati membri un'ampia discrezionalità per quanto riguarda la scelta di tali autorità, che possono anche essere determinate a livello decentrato e regionale e avere compiti molto diversi, e obbliga gli Stati membri a notificare dette autorità entro quattro mesi dalla scadenza del termine di recepimento. L'articolo 10 impone invece agli Stati membri di prevedere già entro il termine di recepimento uno scambio a livello di Unione tra tali autorità non ancora designate dagli stessi Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero quindi attuare in modo giuridicamente vincolante uno scambio di informazioni nel settore sensibile delle informazioni finanziarie subordinando importanti decisioni al (futuro) esercizio della discrezionalità da parte di altri Stati membri.

Attraverso il riferimento specifico all'istituzione di una FIU dell'UE come esempio di meccanismo di coordinamento e supporto, il considerando 22 si discosta dal compito di valutazione enunciato all'articolo 65 della direttiva antiriciclaggio dell'UE e non ancora messo in pratica.

Inoltre, le disposizioni specifiche in materia di protezione dei dati contenute nel testo di compromesso non sembrano sistematicamente coerenti, dal momento che oltre alla direttiva (UE) 2016/680 deve applicarsi anche il regolamento (UE) 2016/679.

Le suindicate lacune rendono molto difficile agli Stati membri garantire un recepimento completo, corretto e soprattutto giuridicamente sicuro delle prescrizioni della direttiva. Pertanto, la Germania emette riserve e non può approvare il presente testo di compromesso del progetto di direttiva”.

In sintesi l'Italia condivide appieno le finalità perseguite dalla diret-

tiva (UE) 2019/1153 e, tuttavia, lascia intendere che la stessa potrebbe far sorgere talune difficoltà in sede di recepimento da parte degli Stati membri. Non sembra, infatti, sufficiente quanto riportato dall'articolo 1, il quale richiama la direttiva antiriciclaggio e le relative disposizioni di attuazione, statuendo espressamente che la nuova norma non pregiudica le disposizioni del diritto nazionale, inclusi lo status organizzativo conferito alle FIU degli Stati membri nonché la loro indipendenza e autonomia operativa. Il rapporto con la direttiva (UE) 2015/849 resta problematico e, di conseguenza, le prescrizioni introdotte dall'UE per agevolare l'uso delle informazioni finanziarie potrebbero mettere in discussione l'attuale assetto dei presidi antiriciclaggio in ambito nazionale.

Più esplicita, rispetto all'Italia, è la posizione della Germania che, nella propria dichiarazione prende in esame diversi temi. Alcuni di essi sono stati già affrontati nei precedenti paragrafi e riguardano le contraddizioni tra l'articolo 9 e la direttiva antiriciclaggio dell'UE, l'intento futuro di istituire una FIU dell'UE, nonché il rispetto delle prescrizioni in materia di protezione dei dati contenute nel GDPR⁵¹.

Inoltre, le osservazioni della Germania introducono due ulteriori temi. Il primo ha ad oggetto l'articolo 2, punto 6, lettera ii), della direttiva (UE) 2019/1153 che ricomprende nella definizione di "*informazioni in materia di contrasto*" qualsiasi tipo di informazione o dato "[...] *che sia accessibile alle autorità competenti senza l'adozione di misure coercitive ai sensi del diritto nazionale*". Quest'ultima circostanza assume rilievo nell'ambito dell'articolo 8 della direttiva in esame, secondo cui le autorità designate competenti sono tenute a rispondere tempestivamente, caso per caso, alle richieste di informazioni in materia di contrasto presentate da una FIU nazionale, laddove tali informazioni siano necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo.

51) Deve rammentarsi che le preoccupazioni espresse dalla Germania nel giugno 2019 in tema di trattamento dei dati sono state, in parte, superate nel dicembre dello stesso anno dalla direttiva (UE) 2019/2177 che, con l'articolo 3, paragrafo 1, punto 5, ha integrato la direttiva antiriciclaggio, chiarendo che in quest'ultimo ambito trova applicazione il regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). L'attività delle FIU degli Stati membri è, dunque, sottoposta alle prescrizioni del predetto regolamento e non a quelle che disciplinano l'attività giudiziaria e di polizia, di cui alla direttiva (UE) 2016/680.

È, dunque, evidente che la nuova norma estende le possibilità di raccolta di dati da parte delle FIU europee in modo indefinito, anche con riguardo alle informazioni che non sono nella disponibilità delle autorità designate competenti, ma sono da queste accessibili. Resta, perciò, da comprendere quale sia l'ampiezza delle ricerche di dati attivabili dalle FIU presso gli Stati dell'Unione, superando l'attuale indeterminazione della norma, secondo un'esigenza che già aveva manifestato, nel corso dell'iter di approvazione della direttiva, il Comitato economico e sociale europeo⁵².

Il secondo tema evidenziato dalla Germania sembra assumere minore interesse. Esso prende in esame gli articoli 3 e 10 della direttiva (UE) 2019/1153 segnalando come lo scambio di informazioni tra autorità competenti sarebbe reso operativo ancor prima di aver provveduto alla designazione delle medesime autorità⁵³. Effettivamente il problema sussiste e gli Stati membri dovranno tenerne conto in sede di recepimento, al pari (soprattutto) delle altre osservazioni formulate dalla Germania, specie con riguardo al problematico rapporto con la direttiva antiriciclaggio.

5. La legge di delegazione europea 2019

Il 14 febbraio 2020 il Governo italiano ha presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge recante la “*delega al Governo per il rece-*

52) Si veda il parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio. Relatore generale Victor Alistar. Sessione plenaria 536 del 12 luglio 2018. In particolare, “*il CESE chiede alla Commissione di rivedere le definizioni di cui all'articolo 2, lettera f) (informazioni in materia di contrasto) e lettera l) (reati gravi), in modo da garantire la chiarezza, la prevedibilità e la proporzionalità delle disposizioni che istituiscono i meccanismi per l'accesso alle informazioni finanziarie dei cittadini dell'UE*”.

53) Secondo l'articolo 3 della direttiva (UE) 2019/1153 “[...] ciascuno Stato membro notifica alla Commissione le proprie autorità competenti designate [...] entro il 2 dicembre 2021”. Diversamente, lo scambio di informazioni di cui all'articolo 10 deve essere attuato entro il termine ultimo per il recepimento della direttiva, stabilito dall'articolo 23 nel giorno 1° agosto 2021.

pimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2019" (A.S. 1721)⁵⁴. La proposta normativa prevede, all'articolo 1, di adottare, tra le altre, la direttiva (UE) 2019/1153, senza introdurre disposizioni specifiche per il Governo e limitandosi unicamente a richiamare le procedure, i principi e i criteri direttivi generali di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Dal rinvio ai predetti articoli 31 e 32 si desume che la proposta di legge, nella sua formulazione iniziale, non intende introdurre alcun ampliamento⁵⁵ dell'assetto organizzativo delineato dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, il quale attua le direttive dell'Unione nel settore dell'antiriciclaggio⁵⁶. Ciò, del resto, si pone in linea di continuità con l'articolo 1, paragrafo 2, della medesima direttiva (UE) 2019/1153, secondo cui la nuova norma europea non modifica la direttiva (UE) 2015/849 e le relative disposizioni del diritto nazionale, inclusi lo status organizzativo conferito alle FIU, nonché la loro indipendenza ed autonomia operativa. Di qui, dunque, il verosimile intento del legislatore nazionale di non modificare le vigenti attribuzioni dell'Unità di informazione finanziaria costituita presso la Banca d'Italia (UIF), per come delineate dall'articolo 6 del menzionato decreto legislativo n. 231/2007.

54) La proposta legislativa è stata assegnata alla 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) in sede referente. La stessa ha concluso l'esame il 14 settembre 2020. Il disegno di legge e i relativi emendamenti sono stati votati dall'Assemblea del Senato il 27-29 ottobre 2020.

55) L'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, reca i principi e i criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea stabilendo, tra l'altro, quanto segue: *"Al recepimento di direttive o all'attuazione di altri atti dell'Unione europea che modificano precedenti direttive o atti già attuati con legge o con decreto legislativo si procede, se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva o di altro atto modificato"*.

56) Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, ha recepito la c.d. III direttiva antiriciclaggio (direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005). Il medesimo decreto è stato successivamente modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, che ha dato attuazione alla c.d. IV direttiva antiriciclaggio (direttiva 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015). Infine, il decreto n. 231/2007 è stato ulteriormente integrato dal decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, il quale ha implementato la c.d. V direttiva antiriciclaggio (direttiva 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018).

Resta inteso che, ove l'articolo 9 della direttiva (UE) 2019/1153 venga interpretato nel senso di una estensione delle attuali competenze dell'UIF, incaricandola di intervenire in tutti i casi connessi al terrorismo⁵⁷ e alla criminalità organizzata ad esso associata, il suo recepimento dovrebbe avvenire attraverso una specifica indicazione all'interno della legge delega (ad oggi non prevista). Si tratterebbe, infatti, di modificare la norma nazionale che recepisce la direttiva (UE) 2015/849, senza che quest'ultima sia stata previamente modificata da altra direttiva.

Per analoghe ragioni, anche l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1153 appare destinato a vedere il proprio recepimento all'interno dei ristretti confini delineati dalla legislazione nazionale antiriciclaggio. La norma, nel dettaglio, chiede agli Stati membri di designare le autorità competenti che possono richiedere e ricevere informazioni finanziarie o analisi finanziarie dalle FIU. Tali autorità potrebbero essere individuate tra quelle che risultano impegnate nella prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento dei reati di cui al decreto legislativo n. 231/2007.

Diversamente, un ampliamento dei soggetti chiamati ad interagire con l'UIF della Banca d'Italia andrebbe ad incidere sulla operatività del predetto Ufficio, dimostrandosi non coerente con le premesse della direttiva (UE) 2019/1153, che ne salvaguarda lo status organizzativo e l'autonomia operativa esistenti. Una difforme scelta legislativa andrebbe, perciò, supportata da una integrazione del testo del disegno di legge relativo alla legge di delegazione europea attualmente in discussione.

Sembrano, invece, sussistere maggiori margini di discrezionalità con riguardo alla designazione delle autorità competenti abilitate ad accedere al registro nazionale centralizzato dei conti bancari, di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1153. Il predetto registro (o archivio dei rapporti finanziari) è, infatti, attuato in Italia dall'articolo 7, comma 6, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, risultando collocato all'interno di una speciale sezione dell'anagrafe tributaria.

I soggetti che accedono all'archivio dei rapporti finanziari sono definiti non soltanto dalle disposizioni nazionali antiriciclaggio (si vedano, in

57) Si fa riferimento alle condotte criminali comprese nel titolo II e nel titolo III della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017.

particolare, gli articoli 6 e 9 del decreto legislativo n. 231/2007)⁵⁸ ma anche dalle norme che, in termini più generali, regolano l'accesso all'anagrafe tributaria⁵⁹. Pertanto, la designazione di coloro che sono abilitati a consultare il registro nazionale centralizzato dei conti bancari non è in apparenza vincolata al rispetto dell'assetto vigente in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Del resto, è la medesima direttiva (UE) 2019/1153 a collocarsi al di fuori del sistema antiriciclaggio nella parte in cui prevede tra le autorità competenti anche gli uffici per il recupero dei beni⁶⁰ (articolo 3, paragrafo 1), nonché le autorità fiscali e le agenzie anticorruzione⁶¹ allorquando sono competenti in materia di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di reati ai sensi del diritto nazionale (considerando 11).

Pur tuttavia, è in primo luogo utile rammentare il considerando 9 della norma europea in esame. In esso si prende atto che ciascuno Stato membro conta più autorità o organismi competenti per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine o il perseguimento di reati, chiedendo di garantire un ac-

58) Si tratta, in particolare, dell'Unità d'informazione finanziaria presso la Banca d'Italia, del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e della Direzione investigativa antimafia.

59) Il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 agosto 2000, n. 269, recante il regolamento istitutivo dell'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, elenca all'articolo 4, comma 2, i soggetti abilitati ad avanzare richieste di accesso alla predetta anagrafe. In termini più generali, per l'Agenzia delle entrate e per la Guardia di finanza si fa riferimento all'articolo 32, primo comma, numero 7), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e all'articolo 51, secondo comma, numero 7), del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

60) L'ufficio nazionale per il recupero dei beni (asset recovery office, c.d. ARO) è incaricato di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro, o confisca, emanato dall'autorità giudiziaria competente nel corso di un procedimento penale o, per quanto possibile, di un procedimento civile. L'ufficio è istituito in adesione alla decisione 2007/845/GAI del Consiglio del 6 dicembre 2007. Esso si trova presso il Ministero dell'interno - Direzione centrale della polizia criminale (DCPC), in seno al Servizio per la cooperazione internazionale di polizia (SCIP).

61) In Italia, le Agenzie fiscali e l'Autorità nazionale anticorruzione operano in ambito amministrativo. Il considerando 11 della direttiva (UE) 2019/1153 chiarisce che le indagini amministrative, diverse da quelle condotte al fine di prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della predetta norma.

cesso proporzionato alle informazioni finanziarie attraverso una selezione e designazione dei soggetti e degli organismi abilitati a consultare i registri centralizzati dei conti bancari. Questo, peraltro, appare coerente con le preoccupazioni espresse dalla Germania⁶² a margine dell'approvazione della direttiva, per l'ampia discrezionalità conferita agli Stati membri nella scelta delle autorità competenti, che potrebbero anche essere determinate a livello decentrato e regionale e avere compiti tra loro molto diversi.

Nello stesso senso, la Commissione europea ha avviato un approfondimento per valutare le condizioni e le procedure tecniche per garantire, in un prossimo futuro, la sicura ed efficace interconnessione dei registri centralizzati dei conti bancari, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 32-*bis*, paragrafo 5, della direttiva (UE) 2015/849. In tale sede, la Commissione segnala come l'individuazione delle autorità competenti da parte dei singoli Stati membri potrebbe risultare disomogenea generando difficoltà nello scambio transfrontaliero dei dati bancari, tanto da auspicare la scelta di criteri uniformi tra gli Stati⁶³, i quali potrebbero designare tali autorità tra quelle operanti nel settore del contrasto al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo.

Di qui, il proposito che anche le autorità abilitate ad accedere al registro nazionale centralizzato dei conti bancari siano individuate, prioritariamente, tra le amministrazioni competenti ai fini della prevenzione, accertamento, indagini o perseguimento dei reati indicate dalla legislazione antiriciclaggio, alle quali verrebbe affiancato l'ufficio per il recupero dei beni costituito presso la Direzione centrale della polizia criminale⁶⁴.

62) Documento 10361/19 del 27 giugno 2019 del Consiglio, *Progetto di processo verbale. Consiglio dell'Unione europea (Economia e finanza). 14 giugno 2019.*

63) Documento COM(2019) 372 final del 24 luglio 2019, recante la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici (registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati) degli Stati membri relativi ai conti bancari. La Commissione esprime la seguente preoccupazione: “[...] Ciò potrebbe portare ad una discrepanza, in quanto alcuni tipi di autorità potrebbero avere accesso in uno Stato membro ma non in un altro. In uno scambio transfrontaliero attraverso il sistema di interconnessione a livello dell'UE ciò potrebbe determinare una situazione nella quale un'autorità chiede informazioni al registro di un altro Stato membro e tale ricerca viene negata ad un'autorità analoga [...]”.

64) L'estensione dei soggetti abilitati ad accedere all'archivio dei rapporti finanziari introduce l'esigenza di limitare la conoscibilità di talune informazioni in esso contenute. Al riguardo, deve infatti rammentarsi che l'articolo 32-*bis*, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2015/849 apre alla possibilità per gli Stati membri di includere nel predetto archivio informazioni

In sintesi, al momento il legislatore nazionale sembra guardare al recepimento della direttiva (UE) 2019/1153 secondo quella prospettiva di maggiore flessibilità invocata dall'Italia a margine della sua approvazione⁶⁵, in modo che possa risultare coerente con le prerogative e i compiti stabiliti dalle vigenti norme nazionali, tra cui le disposizioni antiriciclaggio. Tale prospettiva risulta, del resto, confermata dal Senato della Repubblica che, lo scorso 29 ottobre 2020⁶⁶, ha approvato una versione emendata del disegno di legge, di iniziativa del Governo, concernente il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea per il biennio 2019-2020.

In particolare, il Senato ha introdotto alcuni importanti principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1153, chiedendo al Governo di assicurare il rispetto del vigente assetto istituzionale e di competenze stabilito dall'ordinamento nazionale, al fine di tenere conto della natura, dello status organizzativo, dei compiti e delle prerogative delle autorità e degli organismi interessati, ivi compresi i meccanismi esistenti per proteggere il sistema finanziario dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo. In tal senso, le autorità competenti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/1153, dovranno essere individuate tra gli organismi di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 231/2007⁶⁷, mante-

ulteriori rispetto a quelle elencate nel paragrafo 3 della medesima norma e in sintesi riferibili al nome del titolare, ai suoi dati identificativi, al numero IBAN, alla data di apertura/chiusura del rapporto, ecc. Così, ad esempio, l'archivio dei rapporti finanziari costituito ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, include informazioni aggiuntive, riferibili alle singole operazioni e alla giacenza media (in questo senso, l'articolo 11, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, consente all'Agenzia delle entrate di elaborare delle analisi di rischio di evasione). Evidentemente, si tratta di dati sovrabbondanti rispetto alle finalità della direttiva (UE) 2019/1153 la quale, dunque, all'articolo 4, paragrafo 2, raccomanda di rendere non accessibili e consultabili le informazioni supplementari.

65) Documento 9313/19 del 4 giugno 2019 del Consiglio, cit.

66) Nelle sedute del 27-29 ottobre 2020 l'Assemblea del Senato ha approvato il disegno di legge recante la "*delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea 2019-2020*" (A.S. 1721).

67) L'articolo 9 del decreto legislativo n. 231/2007 delinea l'attività di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo svolta dal Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e dalla Direzione investigativa antimafia.

nendo ferma l'indicazione dell'articolo 12, comma 8, del medesimo decreto, volta ad agevolare la cooperazione tra le forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1 aprile 1981, n. 121.

Secondo questa prospettiva, le esigenze della direttiva (UE) 2019/1153 possono trovare attuazione in misura coerente con il decreto legislativo n. 231/2007 grazie al citato articolo 12, il quale già prevede una specifica disciplina per lo scambio di informazioni in ambito nazionale e per la cooperazione tra le forze di polizia. Ancorché le autorità competenti risultino limitate agli organismi di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 231/2007, appare comunque possibile realizzare una osmosi informativa tra quanti sono impegnati nelle attività di prevenzione e nel perseguimento dei reati.

Il testo normativo approvato dal Senato sembra, inoltre, aver recepito le preoccupazioni espresse dal Garante europeo della protezione dei dati⁶⁸ con riguardo all'ambito applicativo della direttiva (UE) 2019/1153, affermando che l'accesso e la consultazione delle informazioni sui conti bancari e le richieste di informazioni finanziarie e di analisi finanziarie possono essere previsti quando tali informazioni risultino necessarie per lo sviluppo di un'indagine penale o nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. In tal guisa, la direttiva (UE) 2019/1153 non dovrebbe trovare applicazione con riguardo alle analisi finanziarie e agli approfondimenti svolti nelle fasi antecedenti all'avvio di un'indagine penale.

A margine delle questioni legate al recepimento della direttiva in esame all'interno dell'ordinamento italiano, residuano due ulteriori aspetti legati alla protezione dei dati personali. La norma europea, infatti, fa riferimento sia alla direttiva (UE) 2016/680 che al regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) in modo talvolta indistinto, mentre per l'accesso alle informazioni sui conti bancari indica espressamente, all'articolo 6, paragrafo 2, la sola direttiva (UE) 2016/680. Al riguardo, è dunque bene precisare che le informazioni trattate e scambiate dall'UIF presso la Banca d'Italia sono sottoposte alla disciplina generale del GDPR, in forza del chiarimento intro-

68) Il testo del disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica in data 29 ottobre 2020 prevede anche che i decreti legislativi per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1153 siano adottati previo parere del Garante per la protezione dei dati personali.

dotto con la direttiva (UE) 2019/2177⁶⁹. Parimenti, l'archivio dei rapporti finanziari istituito all'interno di una speciale sezione dell'anagrafe tributaria è sottoposto al regolamento 2016/679⁷⁰ e non alla disciplina richiamata dal menzionato articolo 6, paragrafo 2. Si tratta, evidentemente, di aspetti da prendere in considerazione in sede di recepimento.

Conclusioni

A volte è utile iniziare ad affrontare una vicenda dal finale, perché la conoscenza dell'esito conclusivo consente di comprendere con maggiore consapevolezza gli aspetti irrisolti della sua evoluzione. Nel caso della direttiva (UE) 2019/1153, le dichiarazioni di disapprovazione e rammarico concordemente espresse dal Parlamento europeo e dalla Commissione a margine della nuova norma mettono in evidenza un primo elemento critico: l'articolo 9 relativo allo scambio di informazioni tra le FIU dell'UE è, in realtà, il risultato di un compromesso che attua una riforma dimezzata rispetto agli originari propositi, con una limitazione degli ambiti e dell'efficacia della cooperazione.

In aggiunta, le dichiarazioni finali dell'Italia e, soprattutto, della Germania sono indicative di ulteriori aspetti problematici connessi principalmente al rapporto con la direttiva (UE) 2015/849 in tema di prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il ruolo e le funzioni delle FIU non possono essere modificati o ampliati, neanche in casi eccezionali e urgenti, se non attraverso una espressa modifica della direttiva antiriciclaggio, tenendo al contempo ben presenti i principi generali definiti dalle raccomandazioni del FATF-GAFI, anche in relazione all'autonomia e indipendenza delle unità di informazione finanziaria.

69) L'articolo 3, paragrafo 1, punto 5, della direttiva (UE) 2019/2177 del 18 dicembre 2019, con decorrenza dal 30 dicembre 2019, ha modificato l'articolo 41, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849, secondo cui *“il trattamento dei dati personali ai sensi della presente direttiva è soggetto ai regolamenti (UE) 2016/679 e (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio”*.

70) Ad esempio, l'articolo 1, comma 683, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, fa espresso riferimento al regolamento (UE) 2016/679 per il trattamento dei dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari.

Vi è poi la posizione del Garante europeo della protezione dei dati che mette in discussione le informazioni trattate da Europol, quando fanno riferimento ad una mera attività di intelligence finanziaria e non, invece, di *law enforcement*. Così, la prospettiva della direttiva (UE) 2019/1153, che consente all'agenzia europea per la cooperazione di polizia di chiedere informazioni alle FIU nazionali e già prefigura lo studio per l'eventuale creazione di una FIU dell'UE, è oggi frenata dall'impossibilità per Europol di gestire *FIU.net*, quale rete di comunicazione tra le FIU europee. Ciò dopo che il Garante ha riconosciuto nell'attività di service provider svolta da Europol a favore di *FIU.net* una violazione delle prescrizioni sulla protezione dei dati.

Anche la parte in apparenza meno problematica della direttiva (UE) 2019/1153, relativa all'accesso alle informazioni bancarie (Capo II), non è del tutto immune da possibili incertezze per gli Stati che devono provvedere al recepimento. Questi ultimi, infatti, sono chiamati dall'articolo 3 a designare le autorità abilitate ad accedere al registro centralizzato dei conti bancari, individuandole tra quelle competenti ai fini della prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento dei reati. Vi è, dunque, un'ampia discrezionalità per quanto riguarda la scelta di tali autorità, che possono anche essere determinate a livello decentrato e regionale e avere compiti molto diversi⁷¹.

Parimenti, il riferimento del capo II alla sola direttiva (UE) 2016/680 relativa al trattamento dei dati personali in ambito giudiziario e di polizia, non è interamente soddisfacente delle diverse esigenze che potrebbero porsi all'interno degli Stati membri. È il caso dell'Italia, che individua l'archivio dei rapporti finanziari nell'ambito di una specifica sezione dell'anagrafe tributaria, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605, sottoponendo i relativi dati alle più stringenti prescrizioni contenute nel regolamento (UE) 2016/679 (GDPR).

In questo quadro, gli Stati membri sono chiamati ad attuare la direttiva in esame prestando attenzione a preservare l'organizzazione interna dei presidi antiriciclaggio, in coerenza con la direttiva (UE) 2015/849 e i

71) In questo senso, si veda la dichiarazione con cui la Germania ha inteso esporre le ragioni della propria astensione, in occasione del voto per l'approvazione della direttiva (UE) 2019/1153.

connessi principi internazionali, nonché assicurando la tutela dei dati personali in conformità al regolamento (UE) 2016/679 e alla direttiva (UE) 2016/680. Le soluzioni attuative sono rimesse alle scelte dei singoli legislatori e non è prevedibile in quali termini si svilupperà il recepimento della nuova norma all'interno degli Stati. È, tuttavia, ipotizzabile che le peculiarità organizzative interne, specie con riguardo allo status, ai poteri e alla natura delle FIU⁷², potranno condurre a posizioni diversificate, a discapito di quella omogeneità di procedure che è alla base di ogni concreta ed efficace cooperazione internazionale.

Per tale ragione, sul versante interno, è necessario non accentuare le differenze rispetto agli altri Stati membri. Già oggi l'organizzazione dei presidi antiriciclaggio è fortemente influenzata dall'autonomia riconosciuta ai singoli ordinamenti, nonostante i numerosi interventi di armonizzazione e di ravvicinamento delle legislazioni attuati dall'Unione europea in forza dell'articolo 114 del TFUE.

L'implementazione della direttiva (UE) 2019/1153 potrebbe essere l'occasione di ulteriori disomogeneità, ove si intendesse rivedere nuovamente l'organizzazione dell'UIF presso la Banca d'Italia e l'individuazione delle autorità che con essa collaborano. Diventa, dunque, essenziale assicurare che l'attuazione della nuova norma si realizzi in un perimetro di coerenza con il decreto legislativo n. 231/2007, così che l'uso delle informazioni finanziarie per finalità di prevenzione, accertamento e indagine di determinati reati possa svilupparsi in parallelo con le analoghe attività rivolte al contrasto del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo.

Secondo tale prospettiva, la designazione in ambito nazionale delle autorità competenti a norma dell'articolo 3 della direttiva (UE) 2019/1153 non può che avvenire avendo riguardo ai soggetti istituzionali indicati dal decreto legislativo n. 231/2007. Ne consegue una limitazione del numero di tali autorità a cui deve, tuttavia, corrispondere l'individuazione di più efficaci strumenti di cooperazione interna.

Per questo, l'ultimo comma dell'articolo 12 del citato decreto, il quale

72) Si veda il documento SWD(2017) 241 final del 26 giugno 2017 “*Commission staff working document accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border situations*”, pagina 190 e seguenti.

introduce la possibilità di uno scambio di informazioni con le forze di polizia, merita di essere meglio sviluppato in una prospettiva che consenta di rendere concreta, strutturata ed efficace tale forma di cooperazione.

Bibliografia

A. Testi e manuali

- ADAM R. - TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2017
- BARROCU G. - MARCHETTI M.R. - SELVAGGI E., *La nuova cooperazione giudiziaria penale. Dalle modifiche al Codice di procedura penale all'ordine europeo di indagine*, Wolters Kluwer, Milano, 2019
- FOX R. - KINGSLEY B., *A practitioner's guide to UK money laundering law and regulation*, Thomson Reuters, London, 2010
- KARPEN U. - XANTHAKI H., *Legislation in Europe. A comprehensive guide for scholars and practitioners*, Bloomsbury, Oxford and Portland, Oregon, 2017
- SRIVASTAVA A. - MASON I. - KELTIE A., *A practitioner's guide to the law and regulation of financial crime*, Thomson Reuters, London, 2010
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012
- TRIULZI U., *Le politiche economiche dell'Unione europea* (seconda edizione), Mondadori, Milano, 2016
- VALVO A.L., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019

B. Documenti

- Banca d'Italia - Unità di informazione finanziaria per l'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di informazione finanziaria. Dati statistici. II semestre 2019*, Roma, marzo 2020
- Banca d'Italia - Unità di informazione finanziaria per l'Italia, *Rapporto Annuale 2018*, Roma, maggio 2019
- Commissione europea, *Commission opinion of 8.11.2018 addressed to the Financial Intelligence Analysis Unit of Malta, based on Article 17 of*

- Regulation (EU) no 1093/2010, on the action necessary to comply with Union law, C(2018) 7431 final, 8 novembre 2018*
- Commissione europea, *Commission staff working document accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border situations, SWD(2017) 241 final, 26 giugno 2017*
- Commissione europea, *Commission staff working document. Impact assessment accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences and repealing Council Decision 2000/642/JHA, SWD(2018) 114 final, 17 aprile 2018*
- Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU e-government Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government, COM(2016) 179 final, 19 aprile 2016*
- Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework, COM(2019) 360 final, 24 luglio 2019*
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, COM(2016) 50 final, 2 febbraio 2016*
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza, COM(2016) 205 final, 6 aprile 2016*
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE, COM(2018) 703 final, 23 ottobre 2018*
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Ventesima relazione sui*

- progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza*, COM(2019) 552 final, 30 ottobre 2019
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Dodicesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza*, COM(2017) 779 final, 12 dicembre 2017
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Agenda europea sulla sicurezza*, COM(2015) 185 final, 28 aprile 2015
- Commissione europea, *High-level expert group on information systems and interoperability. Final report*, Ares(2017)2412067, 11 maggio 2017
- Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio*, COM(2018) 213 final, 17 aprile 2018
- Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del capo IV del regolamento (UE) 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi*, COM(2019) 282 final, 19 giugno 2019
- Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del quadro per la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria*, COM(2019) 371 final, 24 luglio 2019
- Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE*, COM(2019) 373 final, 24 luglio 2019
- Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici (registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati) degli Stati membri relativi ai conti bancari*, COM(2019) 372 final, 24 luglio 2019
- Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi*

ad attività transfrontaliere, COM(2019) 370 final, 24 luglio 2019
Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, COM(2019) 370 final, 24 luglio 2019
Consiglio dell'Unione europea, *Anti-Money Laundering Action Plan. Council Conclusions (4 December 2018)*, 15164/18, 4 dicembre 2018
Europol - Financial Intelligence Group, *From suspicion to action. Converting financial intelligence into greater operational impact*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017
Europol, *European Union serious and organised crime threat assessment. Crime in the age of technology*, European Police Office, 2017
Europol, *European Union terrorism situation and trend report 2019*, European Union Agency for law enforcement cooperation, 2019
Garante europeo della protezione dei dati, *Annual report 2019*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019

PARTE III
Voci dall'Aula

I danni erariali configurati e configurabili nelle forze di polizia: casistiche e gestione degli accertamenti e delle segnalazioni alla Procura contabile

di Giovanni Quilghini*

Abstract

Il presente lavoro tratta il tema della responsabilità amministrativa per danno erariale in cui possono incorrere gli appartenenti alle forze di polizia. Nella prima parte il tema è collocato nel contesto delle responsabilità in cui possono incorrere i pubblici dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, e la stessa pubblica amministrazione. In questa sede una breve rassegna è dedicata alla responsabilità civile, con particolare riferimento alla sua configurazione in capo alla pubblica amministrazione, e al tema della risarcibilità dei diritti soggettivi e interessi legittimi, per i risvolti di danno all'Erario configurabile in capo al pubblico dipendente ad essa legato da rapporto di servizio. Si è poi approfondito il tema della responsabilità amministrativa per danno erariale, che ha assunto rilevanza sempre maggiore nell'ambito delle responsabilità gravanti in genere sul pubblico dipendente, in relazione al profondo cambiamento che ha interessato la pubblica amministrazione. La trattazione della tematica inerente la responsabilità amministrativa, molto discussa in dottrina per quanto riguarda la natura, pubblicistica o privatistica, e la funzione, sanzionatoria o risarcitoria (contrattuale o extracontrattuale) della giurisdizione contabile, prende avvio dal riferimento alla disciplina sostanziale e processuale della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti che cagionino un danno all'Erario, contenuta nelle leggi nn. 19 e 20 del 1994, come novellate dalla legge n. 20 dicembre 1996, n. 639, oltre che nel Codice del giudizio contabile, introdotto ad opera del d.lgs. n. 174 del 2016. Studiando le fonti da cui deriva questa particolare responsabilità unitamente al contributo della giurisprudenza, è possibile individuare un ampliamento soggettivo e oggettivo della stessa. La disamina della disci-

(*) Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

plina si articola in un approfondimento dedicato agli elementi costitutivi dell'illecito e soprattutto alla nozione di danno erariale, con specifico riferimento alle tipologie di danno erariale configurabile e configurato nelle forze di polizia. A quest'ultimo aspetto è dedicata una ricerca giurisprudenziale esemplificativa. Infine si è trattato dell'obbligo della comunicazione della notizia di danno alle Procure regionali della Corte dei conti e alla disciplina che ne individua soggetti responsabili, modalità, contenuti e tempistica.

* * *

This publication deals with the topic concerning administrative liability for fiscal damage in relation to Police Forces. In the first part of this dissertation, the issue is analyzed in relation to liabilities incurred by public officers on duty, as well as by the public administration. Moreover, this dissertation deals with the issue of civil liability, especially as regards public administration, as well as the issue of compensation of subject rights and legitimate interests taking into account the fiscal damage caused by public officers working for that administration. The topic concerning the administrative liability for fiscal damage has been deeply analyzed, since it has become more and more relevant in the framework of the liabilities bearing down on public officers after the radical change occurred inside the public administration. The analysis of the topic concerning the administrative liability, which is the subject of important debates regarding the public or private features of the regulatory framework of public accounting and its (contractual or extra-contractual) sanctioning and compensatory procedures, makes reference to substantive and procedural regulatory framework of administrative liability of public officers who cause a fiscal damage, as reported by Laws no 19 and no 20 of 1994, amended by Law no 639 of 20 December 1996, as well as by the Code of Accounting Judgment introduced by Legislative Decree no 174 of 2016. Analyzing the legal sources from which administrative liability is deriving, together with the laws regulating this matter, it is possible to point out an enlargement of this liability both at subjective and at objective level. The analysis of this regulation focuses on the constituent elements of the offence and above all on the concept of fiscal damage, with a special attention on the types of fiscal damage in relation to Police Forces. This last issue has been the subject of a specific case-law research. Finally, the topic concerning the obligation to inform

the Regional Public Prosecutor's Offices of the Courts of Auditors has been dealt with, as well as the whole set of rules regulating this matter.

* * *

Introduzione

La responsabilità amministrativa, caratterizzata nel suo *excursus* temporale da ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale, sotto il profilo della natura e della giurisdizione, assume una rilevanza fondamentale e sempre maggiore nell'ambito delle responsabilità gravanti in genere sul pubblico dipendente. Ciò è da porsi in relazione al profondo cambiamento dell'assetto normativo e della disciplina amministrativa che interessa la pubblica amministrazione dall'ultimo decennio dello scorso secolo.

I processi di modernizzazione e innovazione, indotti dai mutamenti economici legati alla globalizzazione, hanno necessariamente coinvolto la pubblica amministrazione, anch'essa interessata da un processo evolutivo finalizzato a conseguire efficienza, efficacia, ed economicità dell'azione amministrativa, come base irrinunciabile per lo sviluppo dell'intero Paese. Nel processo di modernizzazione ha assunto, inoltre, particolare rilevanza la responsabilizzazione economica dei soggetti pubblici e la necessità che gli stessi adottino comportamenti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi stabiliti¹. Da ciò l'importanza crescente dell'istituto della responsabilità amministrativa, caratterizzato anch'esso da un rilevante processo di riforma normativa, quale strumento attraverso cui perseguire il miglioramento della pubblica amministrazione.

Alla responsabilità amministrativa, caratterizzata da un ben definito apparato normativo sostanziale e processuale, sono soggetti tutti i dipen-

1) E. BORGONOVÌ, *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista italiana di public management*, vol. 1, n. 1, 2018, su www.rivistaitalianadipublicmanagement.it. Per approfondimenti sul punto, con particolare riferimento alla sintesi delle riforme degli anni '90 nel senso del *public management*, con riferimento alle normative di settore, tra cui l. 142/90 e l. 241/90, l. 29/92, l. 81/93, decreto 77/95, l'insieme delle cosiddette riforme Bassanini della fine degli anni '90 fino alla c.d. "Riforma Brunetta", introdotta con il d.lgs. 150/2009, che rappresenta l'ultimo tassello di un dibattito volto ad un processo di riforma in termini manageriali della pubblica amministrazione.

denti pubblici, non solo dello Stato. Essa è rilevante anche per gli appartenenti alle forze armate e di polizia, su cui gravano norme integrative in relazione allo status giuridico, spesso chiamati in contenzioso risarcitorio davanti alla Corte dei conti.

Il presente lavoro ha lo scopo di compiere una disamina dei danni erariali configurati e configurabili per gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare e civile, oltre che delineare le metodologie della gestione degli accertamenti e delle segnalazioni alla Procura contabile.

Si è quindi ritenuto di ripercorre inizialmente le fonti normative, i concetti e le nozioni fondamentali della disciplina della responsabilità amministrativa e delle relative componenti strutturali, tra cui il danno all'Era-rio, giudicata utile ed opportuna anche in relazione alla disponibilità di testi recenti², aggiornati e molto approfonditi, ricchi di spunti dottrinali e di ag- ganci giurisprudenziali, cui si è fatto costante e certo riferimento, in ag- giunta al ciclo delle autorevoli lezioni sull'argomento che hanno avuto luo- go nell'ambito del XXXV corso di Alta formazione.

Successivamente, si è proceduto, con la necessaria attenzione alla specificità delle forze di polizia, alla disamina dei danni erariali configurati e configurabili, con particolare riferimento al danno all'immagine delle Amministrazioni di appartenenza, di concreta attualità vista la ben nota dif- fusione dei mass media e dei *social* e la ricorrenza nei giudizi contabili. Anche in questo caso si è fatto costante riferimento ad approfondimenti dottrinali e giurisprudenziali, in saggi ed articoli di settore e documenta- zione specifica.

Il pubblico dipendente nell'esercizio delle proprie funzioni può in- correre in cinque fondamentali responsabilità³: penale (in caso di commis- sione di reati), civile (se arreca danni a terzi, interni o esterni all'Ammini-

2) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, p. 1 ss. Al testo, interamente dedicato al tema della responsabilità amministrativo-contabile, aggiornato al Codice di giu- stizia contabile di cui al d.lgs. n. 174/2016, si è fatto riferimento costante e generale per tutti gli argomenti trattati nel presente elaborato, giovandoci, oltre che dell'approfondito contenuto dottrinale, anche del copioso richiamo giurisprudenziale e dell'ampia bibliografia ivi contenuta e richiamata nelle annotazioni. Nondimeno, si è data di volta in volta specifica indicazione delle parti consultate sia per un puntuale rimando sia per consentire gli appro- fondimenti del caso.

3) Per approfondimenti della complessa e articolata trattazione, sia sotto il profilo dottrinale che giurisprudenziale, in ordine alle cinque responsabilità del pubblico dipendente, si ri-

strazione o direttamente a quest'ultima), amministrativo-contabile (se arreca un danno erariale alla pubblica amministrazione), disciplinare (se viola obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro di settore, da legge o dal codice di comportamento novellato dal d.lgs. 150/2009 e dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012) e dirigenziale (per il solo personale dirigenziale che non raggiunga i risultati e gli obiettivi stabiliti, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Tali responsabilità non sono tra loro alternative o incompatibili e la medesima condotta illecita può violare più di un precetto legislativo o contrattuale, originando rispettive reazioni a opera dell'ordinamento. Per quanto concerne il rapporto con altre tipologie di illecito, si può sinteticamente affermare che non si verificano interferenze tra il giudizio innanzi alla Corte dei conti e penale, che procedono parallelamente in assenza di alcuna pregiudiziale (anche se l'azione giuscontabile risente del peso del giudicato penale nei limiti degli artt. 651-653 c.p.p.), così come in caso di sussistenza di illecito disciplinare e amministrativo e nei rapporti tra responsabilità amministrativa e responsabilità dirigenziale.

1. La responsabilità amministrativa

Si definisce responsabilità amministrativo-contabile del pubblico dipendente, nell'esercizio delle sue funzioni, la responsabilità di natura patrimoniale in cui lo stesso incorre in ragione dell'inosservanza degli obblighi di servizio producendo, in modo diretto o indiretto, un danno all'Amministrazione. L'art. 28 della Costituzione, prevede, al primo comma, che "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti". Essa si configura come responsabilità del dipendente pubblico per danno erariale, ovvero per i danni arrecati allo Stato, o ad un altro ente pubblico (ivi compresa l'Unione europea), che egli sarà tenuto a risarcire in violazione degli obblighi di servizio. Differisce

manda a V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, II ed., Milano, 2013, cui sarà fatto costante riferimento nella prima parte del presente elaborato. Per quanto attiene la responsabilità amministrativo-contabile si veda il capitolo terzo, p. 268 ss.

dalla responsabilità civile⁴ per la qualificazione dell'autore del danno (soggetto legato alla p.a. da rapporto di servizio), del soggetto danneggiato (pubblica amministrazione), per la causazione del danno, che avviene nell'esercizio delle pubbliche funzioni⁵. La responsabilità amministrativa consiste quindi nell'obbligazione risarcitoria incombente sul dipendente pubblico⁶ o, comunque, su soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, che abbia prodotto con la sua condotta, commissiva od omissiva (dolosa o gravemente colposa), un danno erariale.

Tale responsabilità erariale viene distinta dalla responsabilità contabile⁷ che insorge in caso di inosservanza dell'obbligazione principale dell'agente contabile⁸. In ordine al dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura giuridica della responsabilità amministrativa⁹, in estrema sintesi, sono state prospettate due diverse ed alternative configurazioni: l'una che, sulla scorta principalmente del potere riduttivo ne evidenzia il carattere sanzionatorio e sottolinea il profilo pubblicistico; l'altra che, invece, la considera come una specie, sia pure particolare, della comune responsabilità civile per danno.

Nell'ambito delle teorie civilistiche, si è prospettata poi la natura extra-contrattuale della responsabilità amministrativa, assimilata dalla giurisprudenza a quella civile da fatto illecito, consistente nella violazione del

4) Art. 2043 c.c. (Risarcimento per fatto illecito): “Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un fatto ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”.

5) V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., p. 273.

6) Sul punto V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., p. 279. Art. 82 r.d. n. 2440 del 18 novembre 1923.

7) Art. 81 r.d. n. 2440 del 18 novembre 1923.

8) La sua disciplina è contenuta negli artt. 74, 84 e 85 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440. Tra le differenze significative, si sottolinea che in caso di responsabilità amministrativo-patrimoniale spetta alla Procura della Corte dei conti dover dimostrare la colpevolezza del presunto autore del danno all'Erario; nel caso della responsabilità contabile la colpevolezza si presume, potendosi ricondurre tale regime per taluno all'inversione dell'onere della prova, da altri al meccanismo della “pre-sunzione di colpa”, da altri ancora alla cosiddetta culpa in re ipsa.

9) Sul tema si veda V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit.; V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., p. 283 ss.; TENORE, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2008.

neminem laedere; la dottrina appariva uniforme nel ritenere questa responsabilità come responsabilità aquiliana degli amministratori e degli impiegati pubblici¹⁰. Da altra dottrina e dalla prevalente giurisprudenza contabile è stata sostenuta la natura contrattuale¹¹ e la funzione risarcitoria, ai fini della reintegrazione delle casse erariali, della responsabilità amministrativa, traducendosi l'illecito in una violazione del sottostante rapporto negoziale tra l'amministrazione datrice di lavoro e il presunto responsabile. La matrice civilistico-risarcitoria è inoltre desumibile dall'art. 1, co. 174, l. 23 dicembre 2005 n. 266¹².

Un indirizzo di matrice pubblicistica rinviene nella responsabilità amministrativo-contabile una funzione repressivo-sanzionatoria che la avvicinerebbe alla responsabilità penale¹³. La tesi pubblicistica e la funzione repressivo-sanzionatoria sono ravvisabili in interventi normativi, anche risalenti, oltre ad essere rafforzata, in alcune parti, dal Codice di giustizia contabile¹⁴ e dalla giurisprudenza contabile, dalla quale è appunto ravvisabile la funzione dissuasiva, oltre che punitiva¹⁵. In dottrina si prospetta una terza tesi¹⁶, che individua nell'illecito amministrativo-contabile un terzo

10) Sul punto V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *LexItalia.it*, n. 4/2014, su www.lexitalia.it.

11) Sul punto V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, cit.

12) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit. p. 29.

13) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 31 ss. La tesi pubblicistica trova conferma stanti l'officiosità dell'azione ad iniziativa del Procuratore generale, il potere riduttivo della Corte dei conti con centralità del ruolo del danneggiante rispetto a quello del danneggiato-pubblica amministrazione, la limitata applicazione del principio di solidarietà passiva tra i corresponsabili del danno erariale ed infine l'irresponsabilità dei vertici politici per le scelte discrezionali di merito.

14) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit. 33. Il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, c.d. Codice di giustizia contabile, ha introdotto una disciplina organica del giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie.

15) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 37. L'approccio punitivo/dissuasivo è ravvisabile, secondo quanto in sentenza 17 dicembre 2007 n. 12 /QM sez. riun., in successive norme.

16) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 42 ss. V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., p. 286 ss.

genere di illecito caratterizzato da un proprio *corpus* normativo con profili sia civilistici che penalistici. Prospettabile nella terza tesi, è il tentativo di compendiare i due precedenti indirizzi, valorizzando accanto a profili compensativo-risarcitori (reintegrazione pecuniaria della pubblica amministrazione), finalità sanzionatorie-preventive (graduazione della condanna in proporzione della gravità della condotta e dell'intensità dell'elemento psicologico).

2. Fonti

La responsabilità amministrativo-contabile è stata interessata a partire dagli anni '90 dello scorso secolo¹⁷ da un processo di riforma che ha significativamente modificato, oltre la relativa normativa, la sua collocazione nell'ordinamento contabile. Essa è oggi disciplinata dalle leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e 20, novellate dalla legge 20 dicembre 1996 e s.m.i. L'introduzione di tale normativa è da considerarsi una tappa significativa nella strutturazione sostanziale e processuale in materia di responsabilità amministrativa e di funzionamento del giudice di tale responsabilità, la Corte dei conti¹⁸.

La nuova legiferazione in materia ha sistematicamente riordinato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, facendole assumere caratteri propri ben distinti dalla responsabilità civile¹⁹.

17) Prescindendo da ricognizioni storiche di dettaglio, la responsabilità dei dipendenti pubblici nei confronti delle Amministrazioni compare in provvedimenti normativi alla fine del XIX secolo. Dalla iniziale previsione della sola responsabilità contabile, nel 1869 si è configurata la *responsabilità formale*. A partire dagli anni '60 la Corte costituzionale ha ribadito l'esistenza effettiva di un danno come elemento essenziale della configurabilità della responsabilità amministrativa di un pubblico dipendente. Il fondamento della responsabilità del pubblico funzionario o dipendente è contenuto nell'articolo 28 della Costituzione. In merito, V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Quaderno n. 8, 2017, p. 54, su www.carabinieri.it/Internet/ImageStore/Magazines/Rassegna/Quaderno%202017-8/files/basic-html/page1.html.

18) Per approfondimenti si rimanda a: V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 2; TENORE, PALAMARA, MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano 2013, p. 207

2.1. Il primo Codice del giudizio contabile²⁰

Con l'introduzione del Codice del giudizio contabile, ad opera del d.lgs n. 174 del 2016²¹, è avvenuta una importante riforma della disciplina processuale in materia di responsabilità amministrativo-contabile. Il Codice di giustizia contabile ha abrogato le precedenti fonti, concentrando in una disciplina organica l'insieme disseminato di norme, stratificato in precedenti interventi legislativi e costituendo l'attuale riferimento per quanto attiene la fase istruttoria del Pubblico ministero nonché in ordine al processo dinanzi al Corte dei conti. L'intervento normativo si connota sotto il profilo dell'adeguamento degli istituti processuali e preprozessuali ai principi del giusto processo (art. 111 Cost.)²².

e segg. Basti qui ricordare che le significative introduzioni normative del 1994/1996 hanno consentito l'unificazione del regime sostanziale della materia e introdotto importanti rilevanti modifiche alla disciplina (es. innalzamento del requisito psicologico alla colpa grave) e correttivi fondamentali in ordine al funzionamento della magistratura contabile con l'avvenuta istituzione nelle sedi regionali della Corte dei conti.

- 19) Vedasi anche R. FRANCAVIGLIA - E. BRANDOLINI, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, 2004, in www.diritto.it; vedasi anche in GALTIERI *et al.* (a cura di), *Legislazione a tutela della spesa pubblica nazionale*, Guardia di finanza - Scuola di polizia tributaria, Lido di Ostia, 2016. Il Legislatore del 1994 ha innovato il sistema della responsabilità amministrativa (c.d. "Nuova conformazione della responsabilità amministrativa").
- 20) Per i contenuti del Codice del giudizio contabile, si è fatto riferimento ai seguenti testi e articoli, cui si rimanda per approfondimenti: V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 2; A. CANALE, *Il primo Codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, tratto da una conferenza tenuta il 16 maggio 2017 presso l'Accademia della Guardia di finanza, sede di Roma, in www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2018; A. INDELICATO, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti: retrospettive e prospettive al Codice di giustizia contabile*, in *Il diritto amministrativo*, 3 ottobre 2019, su www.ildirittoamministrativo.it/temi-dibattiti.
- 21) Il d.lgs. 174/2016, promulgato in attuazione della c.d. "riforma Madia" (legge delega n. 124/2015), reca all'allegato 1 il Codice composto di 2019 articoli; all'allegato 2 le norme di attuazione; all'allegato 3 le norme transitorie e abrogazioni. Una tabella analitica recante le modifiche è rinvenibile al sito www.altalex.com/documents/news/2019/10/29/codice-di-giustizia-contabile-mappa-novita#news.
- 22) A. INDELICATO, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti: retrospettive e prospettive al Codice di giustizia contabile*, cit. La regolamentazione della disciplina contabile prende le mosse dal r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (integralmente abro-

Il Codice rappresenta il consolidamento della giurisdizione della Corte dei conti; esso non incide gli istituti di diritto sostanziale e non interessa gli elementi costitutivi della responsabilità patrimoniale-amministrativa rilevando, come detto, in particolare sui profili pre-processuali, nella fase istruttoria che precede il giudizio di responsabilità²³.

L'art. 51, relativo alla "notizia di danno", ribadisce²⁴ che l'attività istruttoria prende avvio sulla base di "specificata e concreta" notizia di danno. Per ciò che concerne l'obbligo di denuncia, connesso alla nozione di notizia di danno si sottolinea fin da ora che il Codice non introduce all'art. 52 novità di rilievo; vi è l'obbligo, tuttavia, per le Amministrazioni denuncianti a "porre in essere tutte le iniziative necessarie ad evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione". L'articolato riserva norme e prescrizioni circa la riservatezza della fase istruttoria e i rapporti con l'A.G.O., che consentono di superare l'opponibilità al Pubblico ministero contabile del segreto istruttorio penale, valorizzando di fatto e in diritto l'interazione, in ambiti giurisdizionali diversi, tra uffici del Pubblico ministero pur mantenendo al Pubblico ministero penale la decisione in ordine all'ostensibilità degli atti. Si ravvisano infine nel Codice le modalità per l'acquisizione di atti e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni²⁵ e l'obbligo di motivazione dei provvedimenti²⁶.

gato con l'entrata in vigore del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 "Codice di giustizia contabile"), il quale non dettava alcuna disposizione relativa alla fase istruttoria del giudizio di responsabilità amministrativa e contabile. Successivamente e per circa sessant'anni (dal 1934 al 1994) il fondamento unico della disciplina e soprattutto del potere di accertamento del P.M. presso la Corte dei conti si è basato sull'art. 74 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, caratterizzato da genericità e indeterminatezza, attribuendo all'ufficio del Pubblico ministero poteri istruttori aperti ed illimitati, tutti generati dalla facoltà pre-processuale di chiedere atti e documenti in possesso di qualsiasi autorità amministrativa e disporre di accertamenti diretti.

23) Cfr. anche per le annotazioni seguenti: A. CANALE, *Il primo Codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, cit.; A. INDELICATO, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti: retrospettive e prospettive al Codice di giustizia contabile*, cit.

24) Conformemente a quanto già previsto all'art. 17, c. 30-ter, del d.l. n. 78/2009.

25) L'art. 59 disciplina le modalità per disporre l'esibizione di atti e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni o dai soggetti di cui all'art. 58, c. 2.

3. Elementi costitutivi dell'illecito

*Il rapporto di impiego e di servizio*²⁷ costituisce il presupposto fondante della giurisdizione contabile. Alla responsabilità amministrativa sono tradizionalmente sottoposti i dipendenti legati alla pubblica amministrazione da *rapporto organico*²⁸. L'autore della condotta può essere, oltre che una persona fisica, anche una persona giuridica, in presenza di *rapporto di servizio*²⁹. L'autore dell'illecito deve aver agito nell'esercizio di compiti legati da *occasionalità necessaria* con attività istituzionale³⁰. In ordine al principio di personalità dell'illecito amministrativo-contabile, esso va riferito alla sola propria condotta illecita, “con esclusione di addebiti per colpe altrui o per la mera qualifica rivestita in ufficio”³¹.

*La condotta dannosa*³² può concretizzarsi in attività materiali o nella

-
- 26) A. CANALE, *Il primo Codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, cit. L'art. 65 del Codice prescrive l'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti del pubblico ministero e sanziona con la nullità (del provvedimento istruttorio e delle operazioni conseguenti) la mancanza di motivazione o la motivazione solo apparente.
- 27) Per un esaustivo approfondimento sulla nozione giurisprudenziale del rapporto di impiego o di servizio si rimanda a V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 148 ss. Vedasi anche V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., pp. 309-324.
- 28) Giova qui ricordare che la normativa di riferimento è rinvenibile nel r.d. n. 2440 del 1923, artt. 81 e 83 c. 1; nel r.d. n. 1214 del 1934, artt. 13 e 52. In V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, 2013 cit., p. 309.
- 29) Corte dei conti, sez. riun., 25 ottobre 1996, n. 63/A, in *Riv. Corte dei conti*, 1996, n. 6, II, p. 87. La giurisdizione contabile si estende anche nei confronti di soggetti estranei all'Amministrazione danneggiata, ma legati alla stessa da un *rapporto di servizio*. Sul punto anche Corte di cassazione ss.uu., 11 aprile 1994, n. 3358 e 5 aprile 1993, n. 4060, in www.cortedicassazione.it.
- 30) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 155 ss.
- 31) V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., p. 310.
- 32) Per un esaustivo approfondimento sulla nozione giurisprudenziale del rapporto di impiego o di servizio si rimanda a V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 293 ss. Vedasi anche V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., p. 324 ss.

produzione di atti amministrativi³³, può risultare posta in essere singolarmente o in concorso, può consistere in un'azione o in una omissione³⁴, comunque legata al rapporto di servizio da *occasionalità necessaria*. Oltre alle condotte *contra legem* assumono rilevanza condotte discrezionali sia pur conformi alla normativa ma caratterizzate da atti irragionevoli, impropri, palesemente irrazionali o non convenienti alla luce della comune esperienza amministrativa. Non sussiste responsabilità ove la condotta dannosa derivi da un ordine gerarchico e il subordinato abbia esercitato il diritto-dovere di rimostranza in caso di palese illegittimità dell'ordine³⁵.

L'analisi dell'elemento psicologico è posta in relazione al fine di *individuare il livello minimo di negligenza che l'ordinamento richiede alle condotte dannose degli agenti pubblici per l'affermazione della loro responsabilità erariale*³⁶. In ordine all'elemento psicologico assume particolare rilevanza la l. n. 20 del 1994, come modificata dalla l. n. 639 del 1996 (in sede di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 - Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti). In seguito a tale significa-

33) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., pp. 294, 295. La Corte dei conti pur non potendolo annullare, può incidentalmente valutare la legittimità o meno di un atto amministrativo (che costituisce un fatto giuridico, causa o concausa di danno erariale) «che potrebbe rappresentare un "indice sintomatico della illiceità di una condotta dannosa"», giungendo anche a conclusioni discordanti rispetto a quelle del giudice.

34) In questo senso il legislatore ha chiarito che il danno può essere "per azione od omissione". Cfr art. 82 co. 1, l. contabilità dello Stato; derivante da "fatti ed omissioni", cfr. art. 1 co. 1, l. n. 90/1994). Un esempio di condotta omissiva è rinvenibile nell'art. 2, comma 9, della l. 241/1990, secondo il quale "la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente".

35) Se l'ordine viene ribadito per iscritto dal superiore, esso va eseguito (con accollo di responsabilità in capo al superiore gerarchico), salvo che la condotta non configuri illecito penale o amministrativo. Se il subordinato non esercita il diritto-dovere di rimostranza in capo al subordinato destinatario dell'ordine illecito (art. 17 T.U. degli impiegati civili dello Stato, d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, ancora vigente per il personale non privatizzato, e oggi ribadito, per il personale privatizzato, dalla contrattazione collettiva), incorre in responsabilità amministrativa portando ad esecuzione un ordine illegittimo foriero di danno erariale. Nessuna esimente è riconosciuta all'essersi adeguato a pregresse reiterate prassi.

36) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 315 ss.

tiva modifica, la responsabilità amministrativa, che ha carattere *personale*³⁷, dovendosi l'azione lesiva o omissiva ricondurre all'agente e a un suo qualificato elemento volitivo, può essere imputata per dolo o colpa grave³⁸. Ciò ha rappresentato senza dubbio una significativa novità. Alle critiche di parte della dottrina, che ha rilevato come tale modifica abbia di fatto incrementato l'area dei "*danni legali*", caratterizzati da colpa comune, che restano pertanto a carico della finanza pubblica, altri autori propendono per attribuire al legislatore la volontà di attenuare i rischi dei dipendenti per errori non gravi, vista anche la complessità emergente dell'azione nella p.a.

Permangono tuttavia alcuni dubbi in dottrina, laddove si evidenzia che in materia di responsabilità amministrativa, si è proceduto ad un "*irragionevole appiattimento*". Si rileva infatti che, se da un lato quanto sopra può essere opportuno per talune categorie di pubblico dipendente, l'innalzamento della soglia di punibilità non appare giustificato per la totalità dei dipendenti, stante la numerosità di agenti adibiti a funzioni meramente esecutive e caratterizzate da assenza di oneri discrezionali.

Collegato con la nuova disciplina dell'elemento soggettivo, con il carattere *personale* e con la natura *sui generis* della responsabilità amministrativa, può essere interpretato il "*potere riduttivo*" attribuito dal legislatore alla Corte dei conti³⁹. Per *colpa grave* si intende l'evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o regole di condotta. In genere il giudice contabile ha identificato la colpa grave nell'"*atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni*", nel "*comportamento che denoti dispregio delle comuni regole di prudenza*", nonché nel concorso della ravvisabilità *ex ante* del nocimento alla luce del dovere professionale, risultando altresì assenti oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgi-

37) Il criterio di imputazione si basa sul principio della *personalità e parzialità della responsabilità*, contemplato dall'art. 1 co. 1 della l. n. 20 del 1994, novellato dall'art. 3 della l. n. 639 del 1996. Il vincolo di solidarietà di matrice civilistica (*vincolo di solidarietà passiva*) può rinvenirsi solo nel caso di concorso doloso nell'illecito.

38) La disciplina precedente (art. 82, co. 1, l. cont. St. "*azione o omissione anche solo colposa*"; art. 52, co.1, t.u. C. conti "*azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza*") prevedeva un criterio di imputazione esteso anche alla colpa lieve, salvo le deroghe tassativamente previste riconosciute a beneficio di alcune categorie di dipendenti pubblici fisiologicamente esposte a maggiore esposizione al rischio di danno erariale.

39) Cfr. art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/94. Determinazione discrezionale nell'an e nel quantum da porre a carico del responsabile.

mento dei propri compiti⁴⁰. E' evidente, pertanto, che non tutti i comportamenti censurabili integrano gli estremi della colpa grave, ma soltanto quelli contraddistinti da “*sprezzante trascuratezza dei propri doveri, resa estensiva attraverso un comportamento improntato a massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare non curanza degli interessi pubblici*”, elementi qualificanti, questi, da accertarsi volta per volta in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso. Per la individuazione di macroipotesi di colpa grave si può fare riferimento all'indirizzo di coordinamento 19 ottobre 1996 n. I.C/6 della Procura generale della Corte dei conti⁴¹.

Parte della giurisprudenza contabile riconduce *il dolo* nella responsabilità amministrativo-contabile alla nozione penalistica contenuta negli articoli 42 e 43 del c.p., e quindi alla necessaria volontarietà della condotta antidoverosa e dell'evento dannoso. Altro approccio ritiene sufficiente la consapevole e volontaria adozione da parte del pubblico agente di un comportamento che viola un obbligo di servizio perché possa configurarsi il dolo⁴². Laddove si riscontrino attività illecite dolose non trovano applicazione sia le norme circa l'esonero da responsabilità solidale⁴³ sia il potere riduttivo dell'addebito. Dalla diversa rappresentazione dell'elemento psicologico discende:

1. l'ammissibilità, nella sola ipotesi di colpa grave, del rito abbreviato⁴⁴ o del rito monitorio⁴⁵; la possibilità del ricorso al potere riduttivo dell'addebito;
2. per le ipotesi dolose, la possibilità che la condanna, in caso di pluralità

40) M.A. SANDULLI, La responsabilità della pubblica amministrazione dal danno civile al danno erariale. L'elemento soggettivo della responsabilità, 2005, in *federalismi.it*, n. 22/05, su www.federalismi.it/nv14/banche-dati.cfm. Sul punto cfr. Corte dei conti ss.rr., 10 giugno 1997, n. 56/A.

41) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., pp. 322, 323.

42) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 316 ss.

43) art. 1, co. 1-*quinquies*, l. n. 20 del 1994.

44) Consiste nel pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa erariale richiamata nell'atto di citazione. L'art. 130, comma 4, c.g.c. prevede l'inammissibilità della richiesta di rito abbreviato in caso di doloso arricchimento del danneggiante.

45) Per fatti dannosi di lieve entità il presidente della Sezione giurisdizionale determina la somma da pagare all'Erario.

dei convenuti, sia assistita dal vincolo della solidarietà passiva all'obbligazione risarcitoria; o che preveda la trasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria nascente da danno erariale, dalla quale sia derivato un illecito arricchimento.

La sussistenza del *nesso di causalità* consente di valutare l'evento dannoso come conseguenza immediata e diretta dell'azione od omissione, e rappresenta condizione imprescindibile per l'attribuibilità dell'evento⁴⁶. Il rapporto di causalità tra condotta e evento in sede amministrativo-contabile, in assenza di disposizione normativa espressamente dedicata, viene accertato con i criteri del diritto penale⁴⁷ e civile⁴⁸, secondo cui l'evento dannoso non può essere attribuito al soggetto agente se esso non è conseguenza immediata e diretta dell'azione od omissione. Consolidata dottrina aderisce in campo giuscontabile *al principio civilistico del c.d. "più probabile che non"*, diversamente dalla regola penalistica della prova "*oltre ogni ragionevole dubbio*⁴⁹", riconoscendo operante nel campo il principio della probabilità prevalente⁵⁰.

4. Danni erariali configurabili e configurati nelle forze di polizia

Per quanto concerne la *nozione di danno erariale*⁵¹, in dottrina come

46) Sul punto cfr. V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 298 ss.

47) Art. 40 Codice penale: "*Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende la esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione. Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*". Art. 41 c.p. (concorso di cause).

48) Art. 1223 Codice civile: "*Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta*". Su questo aspetto si veda C. conti, sez. Umbria, 26 aprile 2016 n. 32; Cass., sez. III, n. 12195/199.

49) Sul punto cfr. V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 299.

50) *Ibidem*. Il testo citato, nel riportare Cass. civ., sez. III, 19 gennaio 2016, n. 768, ne rappresenta la concordanza con la giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti (ord. 6/2018) sottolineando la convergenza sul principio della c.d. probabilità relativa tra la Corte di cassazione, la giurisprudenza contabile e il giudice amministrativo (Cons. Stato, 28 aprile 2014 n. 2195).

51) In particolare si è fatto riferimento a V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità*

in giurisprudenza, ricorre la constatazione secondo la quale “*le ipotesi di danno sono atipiche (in assenza di categorie definite ex lege) e frutto di condotte a forma libera*”, o ancora che l’illecito contabile è caratterizzato da “*polimorfismo tipologico*” ed è notoriamente “*atipico*”. Il danno erariale consiste, tradizionalmente, nella lesione di un interesse di natura patrimoniale, nella tipica accezione di danno emergente o lucro cessante, ovvero nella sua manifestazione di diminuzione patrimoniale o di non avvenuto incremento patrimoniale a causa del fatto dannoso⁵²; può consistere nel danneggiamento o nella perdita di beni o denaro (*danno emergente*) prodotto alla propria o ad altra Amministrazione⁵³, o nel mancato conseguimento di incrementi patrimoniali (*lucro cessante*)⁵⁴. Il danno risarcibile in sede contabile deve avere i requisiti della certezza, dell’attualità e della concretezza. Consolidata giurisprudenza⁵⁵ ha evidenziato la necessità di coesistenza dei predetti attributi nella determinazione del danno risarcibile. Non rileva, quindi, il danno meramente presunto, ovvero quello la cui effettività è fondata su pure supposizioni sfornite così di valenza probatoria, salvo che esse non si mostrino gravi, precise e corrispondenti.

Dalla tradizionale concezione dottrinale e giurisprudenziale, si giunge, a partire dagli anni ’70, ad una interpretazione estensiva del concetto di danno erariale da parte della giurisprudenza contabile, secondo la quale esso trova opportuna declinazione come “*danno pubblico*”, configurabile nella lesione di “*interessi di carattere generale del corpo sociale o nella lesione dell’interesse pubblico generale all’equilibrio economico e finanziario dello Stato: trattasi, secondo la Corte, di danni a beni che non appartengono al patrimonio dello Stato-persona, ma a tutti i membri della*

amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti, cit., p. 193. Sul punto anche S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in M. Andreis – R. Morzenti Pellegrini (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, atti dell’incontro preliminare AIPDA, Università degli Studi di Bergamo, 7 giugno 2016, Giappichelli, Torino, in www.iris.unito.it, p. 25.

52) Un limite in cui notoriamente incorre una simile concezione di danno erariale, risiede nei c.d. *fatti patrimoniali commutativi*, che non determinano di per sé una diminuzione patrimoniale, ma che non producono utilità, non contribuendo cioè l’esborso al raggiungimento di obiettivi di gestione, e quindi costituiscono un danno.

53) C.d. *danno obliquo*. Art. 1, quarto comma, l. n. 20/1994.

54) Così come disposto dall’art. 1223 c.c.

55) Cfr. C. conti, sez. Veneto, n. 116/2018 in V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 198.

*collettività*⁵⁶. In effetti, oltre alle peculiari ipotesi di danno erariale, la giurisprudenza della Corte dei conti, al fine di garantire una più vasta tutela a tutti gli interessi pubblicistici – tutela favorita anche dalla officiosità dell'azione contabile – ha ampliato il concetto di danno erariale, ricomprendendovi non solo la lesione del patrimonio dello Stato-persona, ma anche la compromissione di interessi generali della collettività, economicamente valutabili, quali gli equilibri economici finanziari del bilancio, l'economia nazionale, il buon andamento e l'ambiente⁵⁷. Tale tendenza evolutiva ha determinato la individuazione di diversi interessi pubblici meritevoli di protezione. Le ipotesi di danno sono state integrate nel tempo dal legislatore, che, nel corso degli ultimi anni, ha creato fattispecie tipiche e ha ampliato il novero dei comportamenti che integrano casi di responsabilità amministrativa. Dalla consultazione della dottrina e della giurisprudenza contabile emerge, quindi, il ruolo che la Corte dei conti assume in veste di tutore di molti e rilevanti interessi che fanno capo alla società, che si configurano quindi come interessi pubblici superindividuali.

Altra differenza fra la responsabilità per danno erariale e la responsabilità civile, è riscontrabile nella *quantificazione del danno*. Nella responsabilità per danno erariale, infatti, si tiene conto non solo del rapporto di causalità giuridica tra il fatto produttivo del danno e il danno, secondo la regola sancita dall'art. 1223 del c.c., ma anche di altri elementi che sono stati elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti. La prova dell'*an* e del *quantum* del danno erariale, dunque, come accennato in altra parte, grava in capo al Procuratore contabile. La stima del danno costituisce l'esatta e puntuale individuazione del *quantum debeatur*, in altre parole, dell'importo da risarcire alla pubblica amministrazione⁵⁸.

56) Sul punto cfr V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 194. Il danno era posto esclusivamente in relazione alla diminuzione finanziaria e patrimoniale della p.a., oltre che alla conservazione del patrimonio statale, e legato alla gestione del denaro pubblico. Si tratta della c.d. concezione *ragionieristica* del danno, che trova un limite, come rilevato dalla dottrina citata, nei *c.d. fatti patrimoniali commutativi*. Sul punto vedasi anche C. conti sez. Lombardia, 29 gennaio 2015, n. 13.

57) A. AMATO et al., *Danno Ambientale: quantificazione e aspetti procedurali*, in *Rivista giuridica on line* curata da Luca Ramacci, 2005, su www.lexambiente.com.

58) Corte dei conti, ss.rr., sentenza 10/2003/QM. A questo riguardo, precisano le ss.rr. della Corte dei conti, "*tale potere è subordinato alla condizione che risulti obiettivamente im-*

Come rilevato in dottrina, nel percorso di quantificazione del danno prevale un orientamento che distingue le successive fasi di accertamento del “*danno risarcibile*”, del “*danno imputabile*” e infine del “*danno addebitabile*”.

In ordine alla quantificazione del danno assumono infatti rilievo il concetto di *utilitas*⁶⁰ *percepita dalla p.a.* e l’istituto del *potere riduttivo dell’addebito*, entrambi previsti dalla legge n. 20 del 1994. Il danno arrecato, ancorché immediatamente individuabile, non si concretizza quindi nell’obbligazione patrimoniale discendente dall’avvenuto accertamento della responsabilità amministrativa, intervenendo la c.d. *compensatio lucri cum damno*⁶¹, prevista dalla norma. La valutazione del *danno imputabile* implica la ripartizione in base all’applicazione del principio della parziarietà dell’obbligazione risarcitoria, introdotto dal legislatore del 1996⁶² e che conferisce alla Corte dei conti, nella sua esclusiva giurisdizione, la facoltà di valutare le singole responsabilità e di porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. La determinazione del danno *addebitabile* avviene a seguito dell’eventuale esercizio del *potere riduttivo dell’addebito*⁶³; potere-dovere della Corte dei conti di riduzione dell’addebito che prevede che il danno accertato (e compensato con il computo degli eventuali

possibile o particolarmente difficile per la parte interessata provare il danno nel suo preciso ammontare, come desumibile dalle norme sostanziali, e non esonera la parte dal fornire gli elementi probatori ed i dati di fatto dei quali possa ragionevolmente disporre, affinché l’apprezzamento equitativo sia per quanto possibile ricondotto alla sua funzione di colmare solo le lacune insuperabili nell’iter della determinazione dell’equivalente pecuniario del danno stesso”.

- 59) Sul punto, oltre che per la trattazione della quantificazione del danno all’erario e sul potere riduttivo dell’addebito, si veda V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 261 ss.
- 60) Che può verificarsi anche in favore di una Amministrazione diversa da quella organicamente legata all’autore/i della condotta illecita, oltre che della *comunità amministrata*. Si rimanda per l’argomento a V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 276 ss.
- 61) Per approfondimenti per la ricostruzione dell’istituto a partire dalla sua genesi e per le argomentazioni svolte circa la *compensatio lucri cum damno* si rimanda anche a A. VETRO, *La “compensatio lucri cum damno” nei processi contabili, alla luce della sentenza 15 gennaio 2016 n. 5 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sardegna*, 4 febbraio 2016, in www.giuristidiamministrazione.com.
- 62) Le leggi di riforma hanno infatti stabilito il carattere personale della responsabilità amministrativa, che implica una stretta dipendenza tra risarcimento e condotta colpevole.
- 63) la previsione normativa trova fondamento oltre che nel testo attualmente vigente dell’art.1,

vantaggi) possa essere posto del tutto o in parte a carico dei responsabili, determinando, appunto, il c.d. danno addebitabile.

La ricordata (in estrema sintesi) evoluzione concettuale che ha trasformato il danno erariale da *deminutio patrimonii* a “danno pubblico”, comprendente qualsiasi lesione di interessi di natura pubblica, comunque suscettibile di quantificazione economica, comporta diverse modalità di matrice giurisprudenziale per la quantificazione di fattispecie tipizzate di danno, come il danno da tangente, da disservizio e, in ultimo, il danno all’immagine della pubblica amministrazione.

Tra le fattispecie tipizzate di *condotta dolosa* che configurano ipotesi di responsabilità amministrativa anche per gli appartenenti alle forze di polizia, si evidenziano a titolo esemplificativo e non esaustivo, le seguenti figure delittuose. Tuttavia occorre sottolineare che il *dolo contabile* ha sempre ed esclusivamente una matrice generica, mentre il perfezionamento di talune fattispecie penali richiede, talvolta, necessariamente il dolo specifico⁶⁴. Ne consegue che i profili dolosi dal punto di vista erariale possono essere ravvisati pur in assenza di un particolare reato.

1. Delitti (propri) dei pubblici ufficiali contro la P.A.:

a) peculato (*ex art. 314 c.p.*), commesso da chi si appropria o utilizza impropriamente beni dell’amministrazione, avendone la disponibilità per ragioni d’ufficio, compiendo uno sviamento di mezzi dalle ordinarie finalità di Istituto (es. illecito uso di autovetture);

b) concussione (*ex art. 317 c.p.*) o induzione indebita (*ex art. 319-quater c.p.*), configurabile in caso di costrizione o richiesta di denaro o altra utilità al fine di concessione di illeciti vantaggi mediante l’uti-

co. 1-*bis*, l. n. 20 del 1994, nell’art 17, co. 30-*quater*, d.l. n. 78/2009, come modificato dalla l. n. 102/2009. Il citato articolo prevede che la Corte dei conti, valutando le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

64) Sul punto, a mero titolo d’esempio, si pensi al caso di un reato punibile esclusivamente a titolo di dolo specifico, quale l’abuso d’ufficio *ex art. 323 c.p.*, che, come accennato, si configura allorquando l’autore della condotta illecita abbia agito specificamente al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale. Qualora, sotto il profilo penale, si dovesse configurare l’assoluzione per difetto di dolo specifico, sotto il profilo giuscontabile potrebbe essere invece pronunciata condanna, posto che l’esercizio dell’azione del P.M. contabile non presuppone la necessità di dimostrare che si sia agito al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale.

lizzo delle potestà funzionali per scopo diverso (abuso di potere) o del ruolo rivestito (abuso di qualità);

c) corruzione propria (*ex art. 319 c.p.*) e impropria (*ex art. 318 c.p.*), caratterizzata dalla distorsione dei processi amministrativi a causa del perseguimento di interessi personali ed egoistici;

d) abuso d'ufficio (*ex art. 323 c.p.*), illecito caratterizzato dalla violazione di norme di legge al fine precipuo di trarre un illecito vantaggio patrimoniale, per sé o per altri, o arrecare a terzi un danno ingiusto;

e) rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio (*ex art. 326 c.p.*), che si concretizza rivelando a terzi notizie o agevolando la conoscenza di dati riservati, che devono rimanere segreti (es. richiesta di consultazione di banche dati motivata come esigenza di servizio, al fine di parteciparli a terzi; informazione a terzi di procedimenti di indagine in itinere).

2. Delitti contro la fede pubblica, la persona e il patrimonio:

a) falso in atti commesso dal pubblico ufficiale (*ex artt. 476-479 c.p.*), sia ideologico sia materiale (es. falsa attestazione della presenza in servizio);

b) falsa attestazione o dichiarazione a pubblico ufficiale (*ex art. 495 c.p.*), di circostanze non veritiere in ordine al proprio stato e/o qualità (es. illecita fruizione di periodi di licenza straordinaria retribuita, oltre a giorni di permesso, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104);

c) accesso abusivo a un sistema informatico (*ex art. 615-ter, comma 2, c.p.*), infrazione commessa da personale abilitato a consultare un sistema informatico o telematico protetto, che pone in essere operazioni diverse da quelle per le quali lo stesso è autorizzato (es. accesso a sistemi informatici per acquisire informazioni in ordine a procedimenti penali instaurati a carico di terzi);

d) truffa (*ex art. 640 c.p.*), illecito commesso da chiunque, con artifici e raggiri, procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale (es. alterazione di documentazione al fine di lucrare sui compensi relativi a prestazioni di lavoro straordinario);

e) altri delitti disciplinati in specifiche disposizioni di legge. Si cita ad esempio la detenzione, il trasporto e lo spaccio di stupefacenti (secondo le prescrizioni recate dal d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), fatti-

specie che potrebbero essere ipotizzate per personale in servizio presso porti e scali aerei, o addetti alla vigilanza sulla rete viaria, che potrebbero eludere, grazie alle prerogative del loro ufficio, i controlli di legge.

Per ciò che concerne il *danno erariale configurabile correlato alla condotta gravemente colposa*, il vigente ordinamento giuridico non prevede una tipizzazione delle condotte gravemente colpose. A fronte dei limiti in ordine alla predeterminazione delle condotte connotate dalla colpa grave, la sua sussistenza dovrà essere ponderata e contestualizzata nel caso concreto, valutando in particolare se l'agente, in ragione del suo *status* e delle sue prerogative, poteva conoscere, prevedere ed evitare l'evento dannoso. Dovrà quindi essere considerato l'indice di riferimento della *diligenza qualificata*, ovvero quella normalmente richiesta al personale selezionato e formato in relazione agli incarichi da assolvere. In relazione a ciascuna operazione di servizio, la condotta adottata in concreto dal personale dovrà sempre essere raffrontata con quella che, in astratto, sarebbe stato doveroso assumere per il corretto e normale svolgimento delle attività. Possono essere evidenziati alcuni parametri generali idonei a valutare la sussistenza di condotte gravemente colpose di un militare o di un appartenente ad un Corpo di polizia ad ordinamento civile, esaminando:

1. il tipo di attività concretamente richiesta all'agente, specie ove la stessa sia caratterizzata dalla complessità e dall'urgenza;
2. la particolare preparazione professionale del militare o dell'agente e il suo livello di addestramento (valutando, quindi, anche l'eventuale possesso di specializzazioni, qualificazioni e abilitazioni riconosciute);
3. il grado rivestito e la funzione esercitata nell'ambito dell'Amministrazione.

Come evidenziato anche dall'analisi delle tipologie di danno erariale configurato e dalla relativa casistica giurisprudenziale, si riportano le fattispecie più comuni, benché le ipotesi di danno erariale siano atipiche e frutto di condotte a forma libera, allo scopo di fornire una rassegna esemplificativa dei casi in cui il comportamento del militare è gravemente colposo. Le seguenti fattispecie, che si traducono in danno erariale diretto e indiretto, sono tratte dalla casistica giurisprudenziale:

- a) inosservanza degli obblighi regolamentari concernenti l'uso delle armi, fonte di responsabilità amministrativa ove ne derivi conseguenza a terzi. La sussistenza della responsabilità è ravvisabile ove l'uso dell'arma

non sia graduato alle esigenze specifiche del caso o in una condotta caratterizzata dalla colpa grave ove si provi l'inosservanza delle più elementari norme di sicurezza, come l'estrazione dalla fondina fuori dai casi consentiti, l'effettuazione di manovre con l'arma in locale inadatto;

b) sinistro stradale, configurabile allorché alla pericolosa infrazione delle norme di circolazione stradale si accompagni un comportamento gravemente imprudente connotato dalla completa inosservanza delle elementari regole di diligenza e attenzione, rendendo l'evento dannoso prevedibile e probabile, ancorché non voluto. Dalla casistica giurisprudenziale analizzata si evince che ogni valutazione riguarda il caso concreto e specifico alla luce degli elementi ricordati, non ritenendo sufficiente la Corte dei conti, ai fini della responsabilità amministrativa, la mera violazione delle norme del Codice della strada;

c) inosservanza dei doveri di vigilanza e custodia dei materiali in uso e/o dotazione, potendo concretizzarsi nel furto del mezzo di servizio, o nel furto dell'arma in dotazione in seguito al mancato rispetto delle prescrizioni e delle disposizioni di obbligo di custodia, vigilanza e detenzione; o nel danneggiamento del mezzo di servizio, causato da incuria dell'autista e dal mancato controllo del capo macchina; o ancora nello smarrimento materiale in dotazione agli Uffici e Reparti dovuto a grave negligenza;

d) errata applicazione di norme giuridiche, dovuta ad errori di interpretazione nonostante l'obiettiva certezza interpretativa della stessa e in ragione della specifica preparazione professionale, che dà luogo ad esborso patrimoniale; a titolo d'esempio, la mancata ottemperanza di termini e prescrizione di bandi di gara che comportano aggravio di spesa per l'amministrazione;

e) svolgimento di attività extraprofessionale remunerata in assenza della prescritta autorizzazione (art. 53, co. 7, d.lgs. 165/2001) che dà luogo a compensi non versati all'Erario. Tale fattispecie⁶⁵ di illecito contabile è esplicitamente prevista per norma⁶⁶.

65) Cfr. art. 53, comma 7-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

66) Cfr. Corte dei conti, sezione giurisdizionale Emilia Romagna, ordinanza n. 12 del 4 aprile 2018. Sul punto si evidenzia come potrebbe integrare la condotta in esame il comportamento del militare che eserciti un'attività commerciale non abituale (e i cui ricavi sono anche indicati nella dichiarazione dei redditi), per la quale, però, non sia stata richiesta né ottenuta alcuna autorizzazione da parte dell'Amministrazione.

4.1. Danni erariali configurabili: il caso del Comando Unità Forestali, Ambientali ed Agroalimentari Carabinieri (C.U.F.A.A.)

Per quanto riguarda il Comando Unità Forestali, Ambientali ed Agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri (CUFAA), istituito a seguito dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato avvenuto secondo le previsioni del d.lgs. n. 177 del 19 agosto 2016⁶⁷, si propone una rassegna, senza pretesa di esaustività, in ordine agli eventuali profili di responsabilità amministrativa, connotati da condotte omissive o commissive, che potrebbero essere configurati anche in sede di verifiche amministrativo-contabili da parte di dirigenti dei servizi ispettivi del M.E.F. e/o di Ispedife presso comandi o reparti dipendenti, volte ad accertare la violazione delle norme e anche la loro non adeguata osservazione, con riferimento anche a periodi antecedenti l'assorbimento (prima del 31 dicembre 2016), e quindi alla gestione del disciolto Corpo forestale dello Stato.

– omissione rilevazione presenza del capo Ufficio con conseguente irregolare corresponsione dei buoni pasto, dei compensi per lavoro straordinario e dei compensi per servizi esterni. Riferimenti normativi art. 22, c. 3, l. 12 dicembre 1994 n. 724; art. 2, co 2, l. 5 novembre 2004 n. 263;

– omissione dell'utilizzo dell'impianto di rilevazione automatica delle presenze (art. 3, co. 83, l. 24 dicembre 2007, n. 244; art. 1, co. 403, l. 27 dicembre 2013, n. 147);

– omissione o irregolare tenuta dei fogli di rilevazione della presenza del personale, con particolare riferimento mancata apposizione del visto del capo Ufficio, della mancata indicazione della motivazione dell'assenza,

67) Il *Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari* (CUFAA), è una struttura dell'Arma dei Carabinieri, istituita il 25 ottobre 2016 come “*Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare*” (ai sensi del decreto legislativo n. 177/2016 “*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*”, entrato in vigore il 13 settembre 2016). Il Comando unità forestali è specializzato in materia di “tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare”. In particolare, i reparti Carabinieri per la biodiversità gestiscono 130 riserve naturali dello Stato con finalità generale di conservazione delle biodiversità, animale e vegetale, e del paesaggio. Le attività vengono condotte attraverso attrezzature e maestranze assunte con contratto di natura privatistica ai sensi della l. 5 aprile 1985 n. 124 (www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazione-per-la-tutela-forestale-ambientale-e-agroalimentare/cufaa-articolazione).

della mancata apposizione dell'orario e/o della firma in entrata e/o uscita, con riferimento sia all'orario ordinario che a quello straordinario (Riferimenti normativi: art. 7, co. 5, d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165; Accordo nazionale quadro, art. 8);

- indebita corresponsione dell'indennità per servizi esterni in assenza dei prescritti formali ordini di servizio (art. 11, co. 1, d.P.R. 16 marzo 1999, n. 254);

- omissione rilevazione presenza del personale operaio; riconoscimento di indennità non dovuto (artt. 9 e 25, c. 2, n. 2, decreto Capo del Corpo (CFS) 12 maggio 2005 - Protocollo aggiuntivo di recepimento del C.C.N.L. 1 agosto 2002);

- criticità in materia di attività contrattuale (mancata adozione della determina a contrarre; mancata richiesta del DURC; omesso accertamento del possesso dei requisiti di carattere generale per l'affidamento di servizi);

- omesso esperimento della procedura di evidenza pubblica per la vendita di beni demaniali (art. 3, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440);

- criticità nella gestione dei beni mobili: omesso aggiornamento dell'inventario dei beni mobili; omessa dismissione o radiazione dei beni mobili non più funzionali (artt. 7 e seg., art. 14, co. 2, 3, e 4, art. 21, d.P.R. 4 settembre 2002, n. 254);

- criticità nella gestione automezzi: omessa predisposizione registro carico e scarico dei buoni carburante; omessa o irregolare tenuta dei libretti matricolare (art. 11, r.d. 3 aprile 1926, n. 746);

- attività contrattuale: incompletezza documenti di trasporto; omessa richiesta di deposito cauzionale o altra garanzia o eventuale riduzione del prezzo; omessa o irregolare documentazione attestante l'inesistenza di case di esclusione (art. 80 d.lgs. n. 50/2016); omesso rispetto del principio di rotazione delle imprese (artt. 30, 103, co. 11 e 80, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50; artt. 35 e 36, d.lgs. 18 maggio 2016, n. 80; artt. 42, 44 e 45 d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90; istruzione tecnica approvata con d.m. Difesa del 20 dicembre 2006);

- irregolare assegnazione a titolo gratuito degli alloggi di servizio al personale operaio a tempo determinato (art. 311 e segg. d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90; art. 1, ultimo co., l. 05 aprile 1985, n. 124);

- omissione informazione sul Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'A.D. e sul Codice di comportamento dei dipendenti pub-

blici (legge 6 novembre 2012, n. 190 – “Piano nazionale anticorruzione” recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, art. 35-bis “*Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nella assegnazioni agli uffici*”; Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e del discendente Codice di comportamento dei dipendenti del M.D., nonché del P.T.P.C);

– omessa predisposizione di visite fiscali a seguito di assenze per malattia (d.m. 17 ottobre 2017, n. 206 “*Regolamento recante modalità per lo svolgimento di visite fiscali e per l’accertamento della assenze dal servizio per malattia, nonché l’individuazione delle fasce orarie di reperibilità, ai sensi dell’art. 55-septies, co. 5-bis del d.lgs. 20 marzo 2011, n. 165*”);

– omessa istituzione dei registri o omesso aggiornamento degli stessi, con particolare riferimento a quello per gli eventi dannosi (d.m. 20 dicembre 2006 “*Istruzioni tecnico-applicative al regolamento per l’amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa*” - Capo XIV - Servizio delle ispezioni);

– omessa individuazione – ove previsto – e/o omessa attivazione dell’*energy manager* o *energy referent* ai fini del risparmio energetico (art. 19, co. 1-3, l. 9 gennaio 1991, n. 10);

– omesso aggiornamento dell’inventario degli immobili e omessa annotazione sui fascicoli inventariali degli interventi eseguiti (d.lgs. n. 66/201 “*Codice dell’ordinamento militare*”, art. 234 “*Registri e inventari*”; Direttiva - G001 Segredifesa “*Istruzioni per l’uso ed il mantenimento degli immobili militari*”, artt. 5-13);

– omessa segnalazione delle assenze del personale che comportano variazioni amministrative (d.P.R. 15 marzo 2010, art. 456, co. 1 e 2; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90; d.m. 20 dicembre 2006 “*Istruzioni tecnico- applicative al regolamento per l’amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa*” - Capo V - Amministrazione del personale - 2. Situazioni e variazione della forza);

– omessa manutenzione o adeguamento dei locali adibiti alla conservazione dei materiali (d.m. 20 dicembre 2006 “*Istruzioni tecnico- applicative al regolamento per l’amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa*” - Capo IX - Gestione dei materiali; prescrizioni dettate dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro).

4.2. Tipologia di danno e casistica giurisprudenziale con riferimento alle forze di polizia

Le tipologie di danno erariale sono delineate seguendo una suddivisione proposta in genere dai testi di riferimento, facendo riferimento alla letteratura specialistica in materia⁶⁸. La casistica giurisprudenziale deriva da consultazione della banca dati della Corte dei conti “*Banca dati unificata del controllo e della giurisdizione (BDU)*”⁶⁹. Nella ricerca si è privilegiato l’orizzonte temporale degli “*ultimi 5 anni*”, in cui si sono tratte sentenze esemplificative, ritenendo di compiere, almeno in parte, una rassegna aggiornata, pur non esaustiva, delle pronunce.

L’Amministrazione può subire un pregiudizio *diretto*, quando il danno le è cagionato direttamente, o *indiretto*⁷⁰, nel caso in cui essa sia stata tenuta, a seguito di sentenza di condanna, al risarcimento di terzi danneggiati a seguito di un evento dannoso cagionato da un proprio dipendente in attività di servizio⁷¹. In entrambi i casi si configura la responsabilità amministrativa⁷². La pubblica amministrazione condannata al risarcimento del terzo danneggiato dovrà recuperare tale importo denunciando alla Corte dei conti l’autore materiale dell’illecito. Il danno indiretto può discendere da una pronuncia del giudice civile ovvero del giudice amministrativo qualora, nelle materie di sua competenza, pronunci condanna nei confronti dell’Amministrazione al risarcimento del danno sofferto dal terzo in conseguenza di un

68) In particolare: V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, anno LXV, n. 2, aprile - giugno 2017, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2017/rassegna-n-2. Per quanto riguarda il danno all’immagine anche V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all’immagine della pubblica amministrazione*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, Quaderno n. 8, 2017, su www.carabinieri.it/Internet/ImageStore/Magazines/Rassegna/Quaderno%202017-8/files/basic-html/page1.html.

69) CORTE DEI CONTI, *Banca dati unificata del controllo e della giurisdizione (BDU)*, in www.corteconti.it/HOME/ricercawww.corteconti.it.

70) V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, anno LXV, n. 2, aprile - giugno 2017, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2017/rassegna-n-2. In riferimento alla necessità di un previo giudicato si rimanda alla nota (2) del testo citato.

71) Tale tipologia di responsabilità è prevista espressamente dall’art. 22 del T.U. n. 3/1957.

72) La responsabilità si configura anche nel caso in cui il danno sia stato subito indirettamente dalla p.a. chiamata innanzi al giudice ordinario (o, oggi anche innanzi al giudice amministrativo ex art. 7, l. 21 luglio 2000, n. 205) a risarcire, ex art. 28 Cost., il terzo danneggiato dal proprio lavoratore durante l’attività di servizio.

atto amministrativo illegittimo. La dottrina sottolinea la distinzione tra il giudizio civile di danno, inteso come riparazione di pregiudizi di soggetti terzi a titolo di responsabilità civile (contrattuale, aquiliana o precontrattuale) e l'azione di responsabilità erariale, in quanto questa si ricollega al rapporto che sussiste tra la p.a. e il dipendente autore del danno, dunque di tipo pubblicistico⁷³. Dal che deriva la necessità di una nuova valutazione dell'illecito in sede giuscontabile, finalizzata alla verifica della sussistenza degli elementi che caratterizzano la responsabilità amministrativa. Ciò non toglie che in detta sede possano essere utilizzate le risultanze del giudizio civile, da ritenersi tuttavia non vincolanti. In entrambe le ipotesi – di responsabilità amministrativa da danno diretto ed indiretto – giudice della rivalsa del credito vantato dall'Amministrazione nei confronti del dipendente autore della condotta illecita è la Corte dei conti, secondo le modalità del Codice del giudizio contabile introdotto dal d.lgs. n. 174/2016.

Il *danno da disservizio*⁷⁴ si configura in seguito all'inosservanza di doveri del pubblico dipendente che dà luogo alla mancata o ridotta presta-

73) Il soggetto terzo leso nel proprio diritto o interesse legittimo potrà convenire dinanzi al giudice ordinario o amministrativo (*ex art. 7, l. 21 luglio 2000, n. 205 ed ex artt. 30, 34 e 117 d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, che riconosce al giudice amministrativo il potere di risarcire il danno oltre a quello di annullare il provvedimento lesivo*) oltre al dipendente pubblico, anche l'Amministrazione di appartenenza, in virtù del rapporto organico che lega i due soggetti. Abitualmente è la p.a., vista la maggiore solvibilità, ad essere condannata alla erogazione di somme a titolo risarcitorio; questa deve in seguito adire la magistratura contabile in ordine alla doverosa valutazione di eventuali condotte illecite del soggetto legato da rapporto di servizio ai fini della rivalsa. Infatti l'art. 51 comma 7 del nuovo Codice di giustizia contabile stabilisce che *la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato*. Per ciò che concerne il danno indiretto, autorevole dottrina sottolinea la netta distinzione esistente tra l'azione di responsabilità erariale, che si ricollega al rapporto di natura pubblicistica tra l'Amministrazione e l'autore del danno e che pone in capo al P.M. contabile la verifica degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, soggettivi ed oggettivi, oltre che del *quantum* addebitabile, e il giudizio civile di danno. Vedasi in proposito V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 202.

74) Oltre ai testi citati, sulla tipologia di danno da disservizio si può far riferimento a M. INTERLANDI, *La responsabilità erariale per danno da disservizio*, in *Gazzetta forense*, settembre - ottobre 2018, anno 11, numero 5, su www.gazzettaforense.com/la-rivista.

zione o alla cattiva qualità del servizio fornito dall'Amministrazione, che pertanto non esplica la sua azione secondo i principi dell'efficienza, efficacia ed economicità, e non raggiunge, sotto il profilo qualitativo, quelle utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di determinate risorse, così da determinare uno spreco delle stesse⁷⁵. Il danno da disservizio⁷⁶ si sostanzia nel pregiudizio patrimoniale sotto il profilo dei costi amministrativi o delle maggiori spese materiali derivate dall'alterazione della funzione direttamente correlate al danno cagionato dalla condotta antiggiuridica⁷⁷. Il disservizio “*esprime, cioè, un servizio che esiste solo formalmente, come servizio apparente, desostanziato delle sue caratteristiche essenziali di pubblica utilità ovvero un servizio privo dei necessari requisiti essenziali e quindi scadente*”⁷⁸. La dottrina, nell'evidenziare che il danno da disservizio rappresenta una categoria al momento *alquanto fluida di danno erariale, stante la differente qualificazione delle stesse Procure della Corte dei conti*, richiama l'opportunità di distinguere concettualmente (anche sulla base di consolidata giurisprudenza contabile), il danno da disservizio in *senso proprio* dal danno erariale dovuto alla *violazione/interruzione del rapporto sinallagmatico*⁷⁹. Questo è ravvisabile nel percepimento di emolumenti per

75) Sul punto vedasi anche S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, cit., p. 32.

76) V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., pp. 357, 358 e giurisprudenza ivi indicata in nota. Per una efficace sintesi si rimanda, fra le molte, a C. conti, sez. Puglia, 10 maggio 2012 n. 62. Il danno patrimoniale “*da disservizio*” è una sottospecie del danno erariale, che si registra quando si sia verificato o “*un esercizio illecito di pubbliche funzioni*”, o “*una mancata resa della prestazione dovuta dal pubblico dipendente*”.

77) Corte conti (Lazio), sez. reg. giurisd., 06 giugno 2017, n. 135, in www.corteconti.it.

78) Corte dei conti, terza sez. centrale d'appello, sentenza n. 332 del 9 giugno 2015, in V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 54. Sul punto vedasi anche Corte conti (Veneto), sez. reg. giurisd., 16 ottobre 2014, n. 190. Costituisce danno da disservizio una posta di danno che si risolve nel pregiudizio – ulteriore rispetto al danno patrimoniale diretto – recato dalla condotta illecita del dipendente al corretto funzionamento dell'apparato pubblico. Tale tipologia di danno presuppone lo svolgimento di un pubblico servizio (*lato sensu*) a cui correlarsi e si realizza quando l'agire pubblico non raggiunge – sotto il profilo qualitativo – le utilità ordinariamente conseguibili dall'utilizzo di risorse pubbliche, determinandone una sostanziale dilapidazione in termini di sotto-utilizzazione funzionale. In www.corteconti.it.

79) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 239.

prestazioni lavorative non o difformemente rese. Ovvero, allorquando i dipendenti, ponendo in essere illecite condotte sistematicamente ed in modo continuativo, impiegano in esse il tempo retribuito, conseguendo quindi illecito arricchimento. La rottura del sinallagma contrattuale può essere valutata sotto il profilo del mancato raggiungimento degli obiettivi per i quali l'Amministrazione ha destinato risorse e sostenuto costi; il pregiudizio che ne consegue è effettivo, concreto ed attuale⁸⁰. Il danno da disservizio, in “*sensu stretto*” o in “*sensu lato*”⁸¹, può difficilmente essere cristallizzato in fattispecie tipizzate⁸², in quanto, seguendo il così detto criterio espansivo, è un danno idoneo a recepire tutte le possibili tipologie d'illecito doloso o colposo che, comportando una minore produttività delle risorse umane, finanziarie e strumentali, impedisce di raggiungere nei tempi programmati le utilità preventivate con un vero e proprio spreco di risorse⁸³. Il disservizio, in relazione ad attività amministrative consistenti nella attuazione di pubbliche funzioni, attiene, comunque, anche alla qualità del servizio e, pertanto, si configura ogni volta che venga espletato un servizio il cui “rendimento” appare privo delle sue caratteristiche essenziali di pubblico inte-

80) Corte conti (Veneto), sez. reg. giurisd., 28 febbraio 2017, n. 29. *Il danno da disservizio, ovvero il pregiudizio che la condotta illecita del dipendente arreca al corretto funzionamento dell'apparato pubblico attraverso l'espletamento di un servizio al di sotto delle caratteristiche di qualità e quantità richieste, è caratterizzato dalla infrazione del sinallagma contrattuale e dalla conseguente disutilità della spesa retributiva, che compromette, nel rapporto di impiego pubblico a obbligazioni corrispettive, il rapporto tra la retribuzione e l'adempimento degli obblighi di servizio.* In www.corteconti.it.

81) Corte Conti (Veneto), sez. reg. giurisd., 6 luglio 2017, n. 76 Il danno da disservizio “in senso stretto” consiste in una condotta del pubblico dipendente che si risolve nella prestazione solo apparente – e dunque *desostanziata* – del servizio stesso. In www.corteconti.it.

82) Solo a fini esemplificativi, al di là delle ipotesi di danno in cui il servizio sia reso così negligenemente da essere assolutamente inutile, quindi non un «disservizio», ma un «mancato servizio», in altri termini un «*aliud pro alio*», si riportano alcuni filoni giurisprudenziali relativi a fattispecie di «disservizio», ravvisato nell'ambito dell'assenteismo del settore pubblico, o nel mancato utilizzo di costosi strumenti diagnostici o macchinari, o ancora nelle verifiche fiscali *compiacenti* o nel segnalato filone della erogazione di finanziamenti pubblici in assenza dei relativi presupposti e dei costi sopportati dalla P.A. per l'espletamento di attività ispettive o di inchiesta per acclarare danni imputabili ad un dipendente. In G. CAMILLERI, *Come si configura il danno erariale da disservizio nella giurisdizione contabile?*, in *Diritto e giustizia*, 2013, su www.dirittoegiustizia.it.

83) Corte conti (Lazio), sez. reg. giurisd., 30 gennaio 2019, n. 43, in www.corteconti.it.

resse⁸⁴, o nella mancata e/o tardiva emanazione di un provvedimento amministrativo (cosiddetto *danno da ritardo*), o nel caso delle verifiche fiscali compiacenti o ancora nei fenomeni corruttivi.

Per la configurazione del danno da disservizio risarcibile non è richiesto il previo giudicato penale; la condotta che lo sottende non necessariamente integra una fattispecie punibile dal giudice penale⁸⁵. La quantificazione del danno avviene attraverso la valutazione equitativa del danno *ex art. 1226 c.c.* Per ciò che concerne il danno da disservizio propriamente detto, il pregiudizio si rinviene nei costi sostenuti dalla p.a. in ordine alle straordinarie, in quanto ordinariamente non previste, attività di ispezione ed accertamento per l'analisi delle procedure rese difformi dalla illecita condotta e contrastarne gli effetti negativi⁸⁶. Il danno da disservizio assume inoltre rilievo come danno erariale derivante dalla c.d. "*disorganizzazione amministrativa*"⁸⁷ nelle ipotesi di disfunzioni derivanti dal mancato raggiungimento degli standard di qualità definiti nel ciclo della performance.

Per ciò che concerne la casistica, la giurisprudenza contabile ha tipizzato tutta una serie di condotte, omissive e commissive, che possono costituire un danno all'Erario, divenendo causa di responsabilità amministrativa⁸⁸. La rassegna comprende sentenze di condanna per danno erariale connotate da dolo (più frequentemente) e colpa grave:

a) furto di corrente elettrica⁸⁹, configurante un danno patrimoniale diretto oltre che un danno all'immagine;

84) F. BASSETTA, commento a *Corte conti, sez. giurisd. Piemonte, sent. 12 giugno 2006, n. 138 (c.c. 23 maggio 2006)*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 3-4, anno 2006, Legislazione e giurisprudenza - Corte dei conti, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2006/n-3-4.

85) Corte Conti (Veneto), sez. reg. giurisd., 27 febbraio 2017, n. 28. A differenza del danno all'immagine, per la configurazione del danno da disservizio risarcibile non è richiesta come condizione dell'azione l'esistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna, non essendo affatto previsto che la condotta debba essere altresì idonea ad integrare una fattispecie punibile dal giudice penale. In www.corteconti.it.

86) Oltre ai testi citati utilizzati come costante riferimento dottrinale, sul punto si anche S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, cit., p. 32.

87) M. INTERLANDI, *La responsabilità erariale per danno da disservizio*, cit., p. 906.

88) V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, anno LXV, n. 2, aprile - giugno 2017, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2017/rassegna-n-2.

89) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Veneto, sentenza 26/2019.

b) danneggiamento doloso di beni dell'Amministrazione, nel caso di automezzo di servizio deliberatamente danneggiato, con responsabilità del capo macchina che non ha impedito l'illecita condotta e ha omesso la denuncia del fatto al superiore gerarchico⁹⁰;

c) percezione di retribuzione non dovuta in seguito ad illecita assenza dal servizio; o in relazione a periodi lavorativi illegittimamente non prestati. Il danno da disservizio, spesso ipotizzato dalla Procura, non sempre viene accolto dal Collegio⁹¹;

d) danno patrimoniale in ordine a somme indebitamente percepite a seguito di truffa per illecita compilazione di fogli di viaggio. Non sussiste invece danno da disservizio per l'assenza della prova dell'elemento del danno erariale⁹³. Ancora, per indebita percezione di indennità per servizi esterni e rimborso delle spese di albergo relative a pernottamenti in realtà mai effettuati, o violazione del vincolo sinallagmatico contestato come percezione indebita di retribuzione a fronte di servizio non reso per assenze dal servizio, al fine di svolgere attività di natura privata o uscendo anticipatamente dal proprio ufficio per tornare presso la propria abitazione⁹⁴; indebita percezione della retribuzione relativa al complessivo periodo di ser-

90) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Friuli Venezia Giulia, sentenza 12 maggio 2016, n. 31.

91) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza 16 dicembre 2016, n. 275. Corte dei conti, sezione giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza n. 177/2019. Sussiste il danno erariale patrimoniale per evidente violazione del sinallagma contrattuale posto in essere dai convenuti. Non sussiste altresì il danno da disservizio ipotizzato. Nel caso concreto – conclude la Sezione – la riduzione dell'efficacia della repressione criminale causata dalla loro condotta infedele risulta generica e non supportata da concreti elementi probatori, essendo stata formulata basandosi su considerazioni puramente deduttive.

92) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza 20 dicembre 2019, n. 519. Danno patrimoniale a seguito di commissione di truffa militare continuata pluriaggravata e di falso continuato aggravato. Non sussiste invece danno da disservizio per l'assenza della prova dell'elemento del danno erariale.

93) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 13/2017. Sussiste danno erariale connotato dall'elemento soggettivo del dolo a seguito di condanna del convenuto ufficiale relativamente a distinte fattispecie di truffa militare in ordine all'indebita percezione di indennità per servizi esterni e il rimborso delle spese di albergo relative a pernottamenti in realtà mai effettuati.

94) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 110/2019. Sussiste danno erariale a seguito di condotta connotata da dolo con violazione del vincolo sinallagmatico contestato come percezione indebita di retribuzione a fronte di servizio non reso.

vizio non prestato a seguito di simulazione di patologie mediche⁹⁵; omissione di compilazione del modulo assenze in caso di uscita, attestando anche falsamente la presenza di collega in servizio⁹⁶; indebita percezione dell'indennità di reperibilità in assenza della necessaria programmazione dei turni e, addirittura, in mancanza di effettivo svolgimento del servizio stesso⁹⁷;

e) danno erariale diretto causato dallo svolgimento di attività libero-professionale esterna in carenza dei presupposti di legge, con indebita percezione dei compensi, e danno da disservizio per alterazione del rapporto sinallagmatico⁹⁸; danno da disservizio che frequentemente, pur prospettato, non sussiste⁹⁹. Ancora, danno erariale per interruzione del rapporto sinallagmatico, oltre che danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza per indebito rilascio permessi di soggiorno¹⁰⁰;

f) danno patrimoniale diretto, in qualità di agente contabile, per mancato versamento all'Ufficio cassa di somme provenienti dalla vendita di

95) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza 29 marzo 2017. Sussiste danno erariale da parte di luogotenente rinviato a giudizio davanti al tribunale militare con l'accusa di "simulazione di infermità e truffa militare aggravate e continuate" per aver simulato patologie con artifici e raggiri, consistiti nel produrre i certificati medici e inducendo in errore i propri superiori ed il Comando di appartenenza e procurando a sé l'ingiusto profitto consistente nell'indebita percezione della retribuzione relativa al complessivo periodo di servizio non prestato.

96) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Sardegna, sentenza n. 216/2019. Sussiste danno erariale patrimoniale in favore dell'Erario per i reati di falso ideologico in atto pubblico e truffa ai danni dello Stato, nei confronti dei convenuti, Assistenti Capo della Polizia di Stato, i quali si assentavano dal servizio, omettendo di presentare il modulo assenze.

97) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Campania, sentenza n. 266/2019. Sussiste danno erariale cagionato al Ministero della giustizia da appartenenti alla Polizia penitenziaria e causato a seguito di presunte irregolarità nell'attribuzione dei turni di reperibilità e nella corresponsione della correlata indennità al personale di Polizia penitenziaria.

98) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza n. 65/17. Sussiste danno erariale asseritamente a seguito dell'intervenuto svolgimento di attività libero-professionale esterna in carenza dei presupposti di legge e di autorizzazione preventiva.

99) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 168/2017. Non sussiste danno erariale patrimoniale connesso allo svolgimento di attività privata extra-professionale non autorizzata da parte del sottufficiale dell'Arma per mancata prova del danno per l'assenza della grave colpevolezza comunque necessaria per affermazione di responsabilità.

100) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 259/2019. Sussiste danno da violazione del rapporto sinallagmatico e danno all'immagine, relativa all'adozione di condotte penalmente rilevanti, dietro corresponsione di denaro ed altre regalie.

prodotti di proprietà dell'Amministrazione. Sussiste anche il danno da disservizio per aver impedito il conseguimento della attesa legalità dell'azione pubblica e causato inefficacia o inefficienza di tale azione¹⁰¹; danno erariale da appropriazione illecita di somme mediante l'alterazione dei registri giornalieri delle presenze per i pasti della mensa. Non sussiste invece il danno da disservizio per mancanza di prova del danno sofferto dall'Amministrazione a tale titolo al fine di ricostruire i fatti. Non è sufficiente la circostanza che il personale incaricato della verifica sia stato distolto dai suoi compiti ordinari, senza dare conto della necessità di una retribuzione ulteriore rispetto a quella ordinariamente percepita dai componenti del gruppo di lavoro¹⁰²; danno erariale da appropriazione di buoni pasto, a seguito dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. "patteggiamento")¹⁰³; danno erariale diretto consistente in ammanchi della gestione di cassa della mensa, sussistendo, nel caso, anche danno da disservizio, ravvisato nell'insieme di adempimenti ed attività che l'Amministrazione ha dovuto espletare, prima per verificare l'operato del convenuto e, poi, per sostituirsi allo stesso nell'integrale assolvimento degli obblighi di resa del conto giudiziale della gestione contestata¹⁰⁴;

g) danno erariale derivato da responsabilità propria del custode che (a prescindere dalla esistenza o meno di un formale atto interno che auto-

101) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 160/2017. Sussiste il danno all'Erario in ordine al mancato versamento all'Ufficio cassa della casa di reclusione delle somme derivanti dalla vendita dei prodotti ittici e agricoli ricavati dall'attività espletata dai detenuti ivi ristretti; danno da disservizio correlato all'attività di ricostruzione delle vicende dannose; danno cagionato all'ente di assistenza nello svolgimento delle sue funzioni di responsabile dello spaccio - sala convegno della casa di reclusione.

102) Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale d'appello, sentenza n. 395/2016. Sussiste danno erariale per appropriazione di ingenti somme mediante l'alterazione dei registri giornalieri delle presenze per i pasti della mensa. Non sussiste danno da disservizio, che può essere valutato in via equitativa, come nella specie, purché ne sia provata la sua ontologica esistenza (Cass. n. 3794/2008 e questa Sezione n. 233/2015, *ex plurimis*) e ne sia soltanto difficile o arduo indicare il preciso ammontare.

103) Corte dei conti, sezione giuris. emilia romagna, sentenza 19.06.2019 n. 85. Sussiste il danno erariale a carico di militare condannato per il reato di "peculato militare continuato" consistito nella indebita appropriazione di buoni pasto, detenuti per ragioni di servizio.

104) Corte dei conti, sezione giurisdiz.le Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 95/2018. Sussiste danno erariale cagionato da un ex Ispettore Capo della P.S. in relazione all'avvenuto accertamento di ingenti ammanchi nella gestione della mensa della caserma presso la quale il convenuto ha svolto ininterrottamente le funzioni di cassiere.

rizzasse l'assunzione di incarico di custodia) rende il convenuto, da un punto di vista fattuale, agente contabile avente debito di custodia verso uno specifico bene mobile di pertinenza pubblica¹⁰⁵;

h) danno erariale indiretto da lesioni personali causate a terzi nell'ambito di intervento di servizio di ordine pubblico¹⁰⁶, o causato da condotte dolose che producono lesioni¹⁰⁷;

i) danno indiretto per rifiuto di atti di ufficio¹⁰⁸, risarcito dall'Amministrazione di appartenenza a terzi.

È copiosa la giurisprudenza in materia di *sinistri automobilistici produttivi di danni* a veicoli di servizio. A decisioni in cui l'appartenente alla forze di polizia viene giudicato alla stregua di un qualsivoglia dipendente pubblico, si contrappongono alcune sentenze in cui le funzioni svolte nell'ambito dei servizi istituzionali da essi svolti hanno avuto qualche rilievo nel *decisum* della Corte:

j) danneggiamento colposo dell'automezzo di servizio a seguito di sinistro stradale, con ricorso al potere riduttivo dell'addebito, tenendo conto

105) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza 9 febbraio 2017 n. 22. Sussiste danno erariale indiretto correlato al pagamento di una somma a titolo risarcitorio da parte del Ministero dell'interno derivato da condotta di ex Ispettore della P.S. relativa alla presa in consegna di dipinto (in seguito a verbale di sequestro) in seguito scomparso. Sussiste nel caso la responsabilità propria del custode.

106) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Sicilia, sentenza 24 maggio 2018 n. 469. Sussiste il danno erariale indiretto cagionato al Ministero dell'interno, che aveva provveduto a liquidare, a titolo di risarcimento del danno e spese legali, somme in favore di terzo cui erano state causate lesioni a seguito di fatti nei quali il convenuto aveva provocato lesioni personali nell'ambito di intervento di servizio di ordine pubblico. Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 125/2018. La Corte ha condannato un agente della P.S. al pagamento a titolo di danno erariale indiretto costituito da risarcimento in favore del Ministero dell'interno a seguito di condanna dello stesso in sede civile al risarcimento per danni cagionati dal convenuto a terzo in occasione di un servizio di ordine pubblico.

107) Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale, sentenza n. 780/2018. Conferma della Sentenza della Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Liguria n.96/2015 in ordine alla sussistenza di danno erariale indiretto derivante dalla transazione stipulata tra il Ministero dell'Interno e terzo vittima di pestaggio subito da appartenenti alla P.S. durante i noti fatti del "G8 di Genova".

108) Corte dei conti, prima sezione centrale di appello sentenza 16 febbraio 2018 n. 74. Danno indiretto costituito dal risarcimento corrisposto dal Ministero dell'interno ai familiari in seguito a condotte illecite consistenti nel rifiuto di atti di ufficio e favoreggiamento personale poste in essere da agenti di polizia.

della specificità del servizio di polizia¹⁰⁹; o, in altri casi, non ravvisando nelle circostanze del sinistro la sussistenza di ipotesi derogatorie connesse ad intervento di servizio urgente che imponesse una rapidità di azione¹¹⁰; o, ancora, talvolta rilevando l'«*assoluto disprezzo delle norme che disciplinano la circolazione...e la grave inosservanza delle comuni regole di attenzione, diligenza e cautela*»¹¹¹;

k) danneggiamento colposo dell'automezzo. Nel caso in questione l'elemento psicologico della condotta gravemente colposa risiede, nel *decisum* della Corte, nel non aver fatto buon uso della normale diligenza che deve caratterizzare il comportamento del comune conducente di autoveicolo pubblico, avendo il convenuto mantenuto una condotta difforme da quella imposta alla generalità dei conducenti. Inoltre, nella specie, l'elemento soggettivo è aggravato dal fatto che il convenuto è agente di polizia stradale (art. 12, C.d.S.). Tuttavia la Corte ritiene di valorizzare, sotto il profilo oggettivo, le difficoltà inerenti all'esercizio delle funzioni, l'urgenza del servizio, la gravosità dei compiti disimpegnati nonché altre circostanze che sottendono l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito¹¹²;

l) non sussiste danno erariale laddove non sia ravvisabile il volontario comportamento finalizzato a porre in essere una condotta di guida spericolata, sprezzante delle prescrizioni e incurante di altrui esigenze, al di là

109) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 165/2016. Sussiste danno erariale da sinistro stradale cagionato all'Arma dei Carabinieri da parte di militare a seguito di condotta caratterizzata da colpa grave. Corte dei conti, terza sezione centrale di appello, sentenza 29 settembre 2016, n. 461. Danno erariale per aver prodotto un sinistro stradale in cui rimaneva danneggiato l'automezzo di servizio.

Corte dei conti, sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 40/2016. Sussiste danno erariale in carico ad App. Sc. dei Carabinieri per avere, con condotta gravemente colposa, cagionato un incidente con danneggiamento del mezzo di servizio. Rileva peraltro il Collegio la necessità di proporzionare il danno risarcibile da un lato al rischio incombente sul convenuto a causa delle mansioni da lui esercitate e dall'altro al fatto che l'incidente si è verificato durante un servizio particolarmente gravoso per il convenuto.

110) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza 87/16. Sussiste danno erariale relativo ad un sinistro stradale.

111) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 65/2019. Sussiste danno erariale cagionato dal convenuto per danneggiamento subito dal veicolo dell'Amministrazione, che lo stesso conduceva, in conseguenza della collisione con altra vettura civile.

112) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 32/2017. Sussiste danno erariale, in favore dell'Arma dei Carabinieri, a seguito di incidente stradale, ritenendo la condotta materiale supportata dall'elemento psicologico della colpa grave.

della violazione delle sole norme di circolazione stradale¹¹³; infine non sussiste il danno obliquo per difetto del nesso di causalità tra la condotta omisiva addebitata al convenuto e l'evento lesivo prodottosi¹¹⁴.

La casistica di danno all'Erario *da uso inadeguato di armi da fuoco* è relativa a numerosi interventi della giurisprudenza contabile sull'uso corretto delle armi da parte del personale delle forze armate e delle forze di polizia¹¹⁵; attività oggettivamente pericolosa che può dar luogo, in assenza di adeguata professionalità, addestramento e capacità operativa, a tragici incidenti cui spesso conseguono pregiudizi finanziari per i risarcimenti erogati alle persone danneggiate. La giurisprudenza contabile mette in rilievo, ai fini della riferibilità degli eventuali danni indiretti, sia l'inosservanza non giustificata del rispetto delle norme di sicurezza sia l'uso avventato dell'arma durante le operazioni di polizia, seguendo, sia nell'uno sia nell'altro caso, rigorosi parametri di valutazione del comportamento dannoso. La sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave viene quindi così costantemente affermata laddove la condotta dell'appartenente alle forze di polizia si presenti come imprudente e carente nell'osservazione delle specifiche cautele di prevenzione che i regolamenti interni, di norma, impongono, e che proprio tali dipendenti pubblici (viste le loro funzioni) non dovrebbero mai esimersi dal rispettare:

m) danno erariale indiretto per lesioni causate in circostanze che non consentono l'utilizzo di armi¹¹⁶;

113) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza 15 aprile 2019, n. 51. Non sussiste danno erariale a carico di agente della Polizia di Stato coinvolto in un incidente stradale alla guida dell'auto di servizio. Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza n. 71/2019. Non sussiste danno patrimoniale a seguito di sinistro automobilistico asseritamente cagionato da un agente della P.S. per aver causato un incidente stradale alla guida di un mezzo di servizio.

114) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sentenza n. 105/2019. Non sussiste danno erariale per sinistro automobilistico prospettato come danno obliquo.

115) V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 123.

116) Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale appello, sentenza n. 856/2016. Sussiste danno erariale indiretto causato dal convenuto in qualità di agente di pubblica sicurezza in riferimento a lesioni causate a terzo per imperito utilizzo di arma. In particolare si è posta l'attenzione sulla circostanza che il convenuto non ha provato l'assoluta non adeguatezza dell'addestramento ricevuto (anzi ha riconosciuto di aver seguito un corso semestrale). Nel caso di specie, poi, si trattava dell'esecuzione di una ordinaria

n) o in caso di condotta connotata dal disprezzo della pericolosità delle proprie omissioni¹¹⁷;

o) uso illegittimo e improprio di arma, potenzialmente pericoloso ed assolutamente sproporzionato nel contesto, tanto da integrare gli estremi dell'eccesso colposo di legittima difesa¹¹⁸;

p) o ancora per il danno indiretto causato dall'esplosione di colpi di arma da fuoco in palese difformità con le prescrizioni sull'uso legittimo delle armi e con abnorme sproporzionalità rispetto alla situazione contingente e adozione di comportamento gravemente imperito e imprudente, per violazione della regola cautelare posta a salvaguardia del principio di proporzione o di bilanciamento degli interessi. Nel caso tuttavia la Corte ritiene di applicare il potere riduttivo, in ordine alla influenza di altri elementi del caso di specie, oltre alla oggettiva pericolosità dell'utilizzo dell'arma, e l'insussistenza di precedenti nella condotta del convenuto¹¹⁹.

Rimandando per ogni approfondimento dottrinale ai testi citati¹²⁰, si ritiene opportuno un richiamo sintetico al *danno all'immagine della pub-*

operazione di pubblica sicurezza di identificazione di alcune persone in una situazione che non destava alcun allarme.

117) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lazio, sentenza 27 febbraio 2019 n. 98. Sussiste danno erariale indiretto a carico di militare colpevole del reato di violata consegna dell'arma a causa di condotta negligente e connotata dal disprezzo della pericolosità delle proprie omissioni.

118) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza n. 8/2017. Sussiste danno erariale indiretto per risarcimento danni a terzi causati mediante adozione di comportamento connotato da "*grave imprudenza, negligenza ed imperizia... e per avere lo stesso adottato comportamenti contrari ai doveri di servizio, consistiti nell'uso illegittimo ed improprio dell'arma in dotazione personale in qualità di agente di pubblica sicurezza*".

119) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza 162/2017. Sussiste danno erariale indiretto per risarcimento a seguito dei danni alla persona ex d.P.R. 18 aprile 1994, n. 388, derivanti dal disturbo acuto da stress causato dallo spavento seguito all'esplosione di due colpi di arma da fuoco.

120) Si rimanda in particolare a V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., pp. 208-239, alla bibliografia e giurisprudenza ivi citata. Un utile approfondimento sui temi della facoltà per il Pubblico ministero di adottare atti interruttivi della prescrizione, sui reati presupposto ai fini della risarcibilità del danno all'immagine e sulla risarcibilità del danno all'immagine nel caso di reato prescritto, si trova in A. NAPOLI, *Atti interruttivi della prescrizione e presupposti per il risarcimento del danno all'immagine: recenti approdi ermeneutici anche alla luce del Codice di giustizia contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, anno LXXII, n. 6, novembre-dicembre 2019, 190, su www.rivistacorteconti.it/Archivio/index.html.

blica amministrazione, in quanto figura di assai ricorrente applicazione nella prassi giudiziaria e di attualità, oltre che sul piano giuridico e giurisprudenziale, anche su di un piano più propriamente mediato, con particolare riferimento, poi, alle amministrazioni del comparto Difesa e Sicurezza¹²¹.

Questo si configura a seguito di condotte illecite dei dipendenti nell'esercizio delle funzioni, cioè in situazioni legate da occasionalità necessaria con compiti di servizio. In seguito a tali condotte l'Amministrazione di appartenenza perde credibilità e affidabilità nei confronti "dell'esterno". I fatti dolosi, che assumono rilevanza di reato e che danno luogo al danno all'immagine dell'Amministrazione sono posti in essere nei campi più vari, dalla corruzione nelle varie funzioni e attività, all'assenteismo, all'appropriazione o utilizzo improprio di beni d'ufficio, ecc.¹²². Per "immagine" come bene giuridico da tutelare¹²³ si intende la reputazione, come misura della qualità e della moralità, e la credibilità, intesa come valore che rende la persona giuridica pubblica degna di fede. Esse assumono particolare significato nella "*società dell'immagine*", in cui il ruolo strategico dell'immagine, nei suoi componenti di reputazione e credibilità, assume un valore proporzionale alla rilevanza pubblica del soggetto. Il prestigio di un'Amministrazione, che implica fiducia, vicinanza e collaborazione della collettività, è da considerarsi infatti come un bene organizzativo, funzionale cioè ai compiti pubblici da svolgere. Questa esigenza è particolarmente avvertita dalle forze di polizia, espressioni di alto profilo istituzionale, cui sono affidati compiti di salvaguardia e tutela della sicurezza dei cittadini. Il valore giuridico del prestigio ha diretta rilevanza con l'art. 97 Cost. ("*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione...*"), dove viene stabilito che la pubblica amministrazione sia efficiente, efficace,

121) F.P. MASTROVITO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione nelle decisioni dei giudici contabili*, in *Informazioni della Difesa*, n. 2/2012, su www.difesa.it/Informazioni/DellaDifesa/periodico/periodico_2012.

122) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 209.

123) F. BASSETTA, commento a *Corte conti, sez. giurisd. Sicilia, sent. 9 novembre 2006, n. 3227 (c.c. 20 settembre 2006)*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 1, anno 2007, Legislazione e giurisprudenza - Corte dei conti, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2007/n-1---gennaio-marzo/legislazione-e-giurisprudenza/corte-dei-conti.

economica e trasparente, più volte riverberato in disposizioni normative seguenti¹²⁴.

Il “danno all’immagine della p.a.”, di matrice giurisprudenziale, può essere definito come il danno «*che investe il rapporto che lega la comunità degli amministrati all’ente per il quale il dipendente infedele agisce e postula il venir meno, da parte dei cittadini o anche da una categoria di soggetti (fruitori o prestatori di servizi od opere), del senso di affidamento e di fiducia nel corretto funzionamento dell’apparato della pubblica amministrazione nonché nel senso di “appartenenza all’istituzione” stessa; si identifica nell’offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle “responsabilità” dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione della sua identità quale istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza*»¹²⁵. O ancora: “*Il danno all’immagine arrecato all’amministrazione è dato dalla violazione di doveri di servizio per conseguire vantaggi patrimoniali illeciti. La lesione del prestigio dell’ente, in particolare, deriva dalla conoscenza della condotta illecita da parte della collettività, specie se del fatto ne è stata data ampia diffusione attraverso i mass media*”¹²⁶. La natura giuridica del danno all’immagine della P.A. non è stata univoca. Inizialmente si è ritenuto che avesse natura patrimoniale (ex art. 2043 c.c.)¹²⁷ e che la sua cognizione fosse riservata alla magistratura giuscontabile. Successivamente è stato confermato come una delle fattispecie rientranti nella più generale figura del *danno esistenziale*¹²⁸, cioè individuato nell’ambito dei “*danni non patrimoniali come danno-even-*

124) F. BASSETTA, commento a *Corte conti, sez. giurisd. Sicilia, sent. 9 novembre 2006, n. 3227 (c.c. 20 settembre 2006)*, cit.

125) E. BENVIGNA, *Il danno all’immagine della p.a.: le questioni aperte sui suoi confini*, in *Ratio Iuris - Diritto amministrativo*, settembre 2019, su www.ratioiuris.it; Corte dei conti, Sez. III appello, 1 febbraio 2012 n. 55. Vedasi sul punto anche V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all’immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 68 (Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, 6 marzo 2008, n. 136); p. 71 (Corte dei conti, Sez. II centrale, n. 41 del 06 ottobre 2003).

126) Sezione III giurisdizionale centrale di appello, 1 agosto 2016, sentenza n. 372/2016.

127) Cass., sez. un., 25 giugno 1997 n. 5568 e giurisprudenza contabile in nota, in V. TENORE - L. PALAMARA - B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit., pp. 348-349. Vedasi anche sul punto V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit., p. 101.

128) Corte dei conti, sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10/SR/QM citata in V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit., p. 102.

to e non come danno-conseguenza”); inteso come lesione di situazioni soggettive che comporta la perdita di beni protetti, di rilievo costituzionale, anche non patrimoniali, a prescindere dagli ulteriori effetti patrimoniali dell’illecito, che integrando il c.d. danno-conseguenza, sono presupposto del danno patrimoniale riflesso, non del danno all’immagine. Pur trattandosi di danno non patrimoniale, le conseguenze sarebbero di natura patrimoniale e consisterebbero nell’effettiva erogazione della spesa necessaria per il ripristino dei beni immateriali lesi e di conseguenza risarcibili¹²⁹. Successivamente è stata stabilita la natura non patrimoniale del danno all’immagine della p.a., quindi ricondotto definitivamente all’art. 2059 del c.c., e configurato come *danno-conseguenza*, in quanto coincide con la conseguente lesione (perdita di prestigio)¹³⁰. Infine, la Corte di cassazione¹³¹ ha ricostruito la natura del danno alla P.A. quale danno-conseguenza di natura patrimoniale. Tale ultimo orientamento è stato accolto anche in sentenze della Corte dei conti¹³².

In origine si riteneva che la domanda risarcitoria fosse proponibile dal Pubblico ministero contabile senza alcuna necessità di una preventiva pronuncia da parte del giudice penale e senza che vi fossero dei limiti in ordine al fatto generatore di responsabilità. Tuttavia, con l’intervento del legislatore nel 2009, attraverso il c.d. “Lodo Bernardo”¹³³ l’azione di responsabilità per danno all’immagine può essere attivata dalle Procure contabili nei soli casi e modi di cui all’art. 7 della legge n. 97/2001¹³⁴, in

129) Ai fini della quantificazione, da effettuare in via equitativa, delle spese necessarie per il ripristino del prestigio leso della P.A., si dovrebbe tenere conto di alcuni parametri quali: l’entità della risonanza mediatica negativa dell’evento; la sporadicità o la reiterazione dei comportamenti illeciti; la posizione funzionale dell’autore dell’illecito; nell’ipotesi di tangenti, l’entità del danno ricevuto.

130) Decisione Consulta n. 355 del 2010; sentenza Cass. sez. riun. n. 5756 del 2012. In V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit., p. 101.

131) Cass. civ., sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929.

132) Fra le tante deliberazioni della Corte dei conti, cfr. Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 545/2007; Corte dei conti, sez. II appello, n. 393/2012.

133) Di cui all’art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009, convertito nella l. 3 agosto 2009, n. 102.

134) I reati cui fa riferimento il “lodo Bernardo”, con il rinvio all’art. 7 della legge n. 97/2001, sono, per quanto concerne i casi, i c.d. “reati propri” contenuti nel capo I del titolo II del secondo libro del Codice penale (ad es. peculato, concussione, malversazione, corruzione, abuso d’ufficio, ecc.) che possono essere commessi soltanto da pubblici ufficiali; pertanto rimangono fuori alcuni reati, sovente anche più gravi (si pensi ai reati di pedo-

caso di reati “propri” e solo dopo la “sentenza irrevocabile di condanna”¹³⁵.

In dottrina si è parlato a questo proposito di lesione del principio di autonomia tra magistratura contabile e magistratura penale; da più parti è stato inoltre rilevato che la c.d. “pregiudiziale penale” può far sì che si possa verificare la situazione paradossale che per un medesimo fatto si possa agire parallelamente per alcune voci di danno, mentre per il danno all’immagine si debba attendere l’esito del processo penale¹³⁶.

La Corte costituzionale, più volte investita della questione, con la sentenza n. 355 del 2010, ha ritenuto legittima e non arbitraria la limitazione della risarcibilità ai soli danni che scaturiscano da una ristretta serie di reati accertati con sentenza definitiva di condanna, ciò sul presupposto della “peculiarità del diritto all’immagine della p.a.”, che giustifica forme di tutela meno pregnanti rispetto a quelle garantite alle persone fisiche.

Un importante arresto giurisprudenziale è dato dalle sentenza emessa dalla Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 47/2014, secondo la quale, poiché non è possibile individuare nel codice penale e nelle leggi speciali la specifica categoria dei “reati contro la pubblica amministrazione”, diversa dai reati propri dei pubblici ufficiali, deve ritenersi che si faccia riferimento a qualsiasi reato che offenda beni o valori di cui l’Amministrazione sia portatrice o garante di un interesse generale, purché sia stato commesso un fatto punito dalla legge penale e lo stesso sia stato “accertato con sentenza passata in giudicato”, così derogando a quanto previsto dall’art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009¹³⁷. Il legislatore ha successivamente e periodicamente introdotto ipotesi settoriali di danno all’immagine perseguibili dalla Corte dei conti, ben oltre i suddetti limiti del lodo Bernardo rimarcati anche dalle Sezioni Riunite¹³⁸.

filia, stupefacenti, criminalità organizzata, ecc.), che seppur forieri di gravi danni all’immagine della P.A. non possono essere perseguiti dalla magistratura contabile. Per quanto riguarda i modi leggesi sentenza penale di condanna irrevocabile.

135) Tra le quali, secondo la giurisprudenza contabile, rientra altresì quella emessa a seguito del rito alternativo del patteggiamento della pena, ex art. 444 c.p.p. In questi casi il termine di prescrizione per l’azione di responsabilità erariale è sospeso sino alla conclusione del procedimento penale.

136) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 212.

137) E. BENVIGNA, *Il danno all’immagine della p.a.: le questioni aperte sui suoi confini*, in *Ratio Iuris - Diritto amministrativo*, settembre 2019, su www.ratioiuris.it.

138) Non opera, infatti, la pregiudiziale penale anzidetta nelle ipotesi di danno all’immagine conseguente a fenomeni di assenteismo disciplinate dapprima dalla c.d. riforma Brunetta

L'introduzione nell'ordinamento del Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 che ha abrogato, con l'art. 4 comma 1 lett. g) dell'Allegato 3, le suindicate norme limitative) consente la contestazione, a fronte del danno all'immagine, di qualsiasi forma di reato e non solo di quelli contenuti nella legge n. 97 del 2001, purché esso venga accertato con sentenza passata in giudicato. Il nuovo Codice *de quo*, pertanto, riepande la tutela del danno all'immagine precedentemente compressa e rilegata ad alcune fattispecie tipiche di reato.

Oggi la disciplina è contenuta nell'art. 51 del Codice di giustizia contabile che, al comma 7, fa generico riferimento alla “sentenza irrevocabile di condanna”, senza alcuna caratterizzazione circa i reati. Tuttavia, ancor oggi, la questione non è pacifica. L'elevato numero di volte in cui la Consulta è stata investita della questione di legittimità costituzionale in ordine al danno all'immagine dà la misura della complessità della materia.

La sentenza 9 novembre 2016 n. 201 della Corte dei conti - sezione giurisdizionale Lombardia rappresenta la prima pronuncia dopo l'emanazione del Codice di giustizia contabile nella quale si compie la prima ricostruzione ermeneutica dei presupposti per la sussistenza del danno all'immagine¹³⁹. Tale lettura, in conformità al dettato legislativo, assicura una coerenza del sistema recuperando condotte penalmente rilevanti che per l'offensività dei valori di buon andamento, imparzialità e di legalità costituzionalmente rilevanti non potevano sfuggire al vaglio del P.M. contabile, qualora quei fatti criminosi fossero giunti attraverso la rete di informazione

e più di recente dalla c.d. riforma Madia. Un'ulteriore ipotesi di danno all'immagine perseguibile dalla Corte dei conti prescindendo dal previo giudicato penale è quella introdotta dall'art. 1, comma 12, l. n. 190 del 2012 (c.d. legge anticorruzione) che prevede la perseguibilità del dirigente “responsabile anticorruzione” per danno all'immagine “in caso di commissione, all'interno dell'Amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato”, “salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”.

139) Corte dei conti, sez. giurisdiz.le Lombardia, sentenza 1 dicembre 2016, n. 201 in <https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/LOMBARDIA/SENTENZA/201/2016>, commentata in F. LANDOLFI, *Il danno erariale nel giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla corte dei conti. Nuove ipotesi, con particolare riferimento alla giurisprudenza in tema di danno all'immagine*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2019, su www.contabilita-pubblica.it.

alla collettività che li avrebbe percepiti e collegati ad un'idea di pubblica amministrazione non trasparente, non efficiente ed efficace, e quindi non credibile¹⁴⁰. In definitiva la giurisprudenza contabile ritiene che la violazione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione si concretizza, ancorché se ne confermi la natura non patrimoniale, in un onere finanziario, economicamente valutabile, che si ripercuote sull'intera collettività, considerando l'immagine della pubblica amministrazione un bene-valore coesistente all'esercizio di pubbliche funzioni, e che ogni spesa sostenuta dalla stessa finalizzata al buon andamento concorra nel contempo al mantenimento e all'elevazione della sua immagine¹⁴¹.

Il danno all'immagine dell'Amministrazione è configurabile anche nei confronti delle forze armate e di polizia, a seguito di condotte antigiuridiche poste in essere dai rispettivi appartenenti¹⁴². Queste creano un *vulnus* al prestigio e producono perdita di credibilità oltre ad una lesione amministrativa che si riflette negativamente sulla potenzialità operativa.

Gli appartenenti alle forze di polizia, ad ordinamento militare e civile, soggiacciono, come altrimenti accennato, ai principi normativi che caratterizzano la responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti. Tuttavia occorre sottolineare due aspetti peculiari e fra loro collegati. Il primo riguarda la constatazione che rispetto all'ordinamento giuridico del pubblico impiego, gli appartenenti alle amministrazioni civili e militari cui sono attribuiti compiti di polizia soggiacciono ad un peculiare sistema normativo e regolamentare. Un ulteriore elemento di specificità, per alcuni aspetti collegato al primo, è insito nel generale valore e prestigio riconosciuto dalla comunità civile, legato alla natura ed importanza dei delicati ed essenziali compiti istituzionali.

Posta la condensata ricostruzione sistematica della figura di danno, appare utile in questa sede evidenziare quanto la perdita di prestigio e di

140) In proposito vedasi anche in <http://www.gazzettaamministrativa.it/servizicu/bancadati-gari/viewnews/d61ccf9f-3ee3-11e7-980b-5b005dcc639c>, segnalazione del prof. avv. Enrico Michetti della sentenza della Corte dei conti, sez. giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, del 15 maggio 2017.

141) V. TENORE - A. NAPOLI, Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti, cit., p. 210.

142) Per approfondimento sul punto con riferimento particolare all'Arma dei Carabinieri e al presente elaborato vedasi V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 126.

detrimento all'immagine della pubblica amministrazione siano fortemente connotati nell'ambito del personale appartenente al comparto Difesa e Sicurezza. Non a caso le sentenze di merito fanno emergere come la reputazione e l'estimazione delle amministrazioni militari subiscano maggiore acredine, anche in relazione al “*principio di immedesimazione*”: cioè, l'identificazione dell'Amministrazione con il soggetto che per essa agisce e della concreta aspettativa di una reale attuazione dei valori di legalità, buon andamento e imparzialità da parte del dipendente. Conseguentemente, non appare smoderato affermare che il militare, oppure il poliziotto, rappresentino agli occhi della gente lo Stato. E proprio su tali premesse i giudici contabili hanno condannato (spesso severamente) il personale militare o dei Corpi di polizia, partendo dal presupposto che l'Amministrazione d'appartenenza abbia subito una significativa lesione per l'alto prestigio e l'ampio valore che occupa nella società civile. Si può affermare – altresì – che le condotte del personale militare siano anche valutate in ragione dei particolari e complessi compiti da assolvere, in coerenza al carattere di specialità dello *status* giuridico del personale appartenente al comparto Sicurezza e Difesa¹⁴³. Di seguito la casistica giurisprudenziale:

q) danno all'immagine a seguito di giudicato penale per il reato di concussione o induzione indebita a dare o promettere utilità. Nel caso di specie il Collegio richiama la costante giurisprudenza della Sezione in materia di danno all'immagine (*ex multis*: sez. Emilia-Romagna, n. 73/2016; n. 166/2018), con riferimento alle recenti innovazioni legislative introdotte dal nuovo Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016). Conclude affermando che per la configurabilità del danno all'immagine le condizioni, cumulative e non alternative, sono le seguenti: 1) si deve trattare di un reato contro la pubblica amministrazione, inteso in senso ampio, con caratteristiche di “*offensività*” dell'apparato pubblico e non più limitato alle sole ipotesi di cui al corrispondente titolo del codice penale; 2) tale reato deve essere accertato con sentenza del giudice ordinario penale passata in giudicato. In ordine alla quantificazione del danno, a fronte della richiesta di applicazione di un criterio equitativo *ex art. 1226 c.c.* da preferirsi al doppio dell'*utilitas* illecitamente percepita, non sono ravvisati gli estremi per di-

143) F.P. MASTROVITO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione nelle decisioni dei giudici contabili*, in *Informazioni della Difesa*, n. 2/2012, su www.difesa.it/Informazioni/DellaDifesa/periodico/periodico_2012.

scostarsi, nella quantificazione del danno all'immagine, dal criterio indicato nell'art. 1, comma 1-*sexies*, legge n. 20/1994, rapportando, quindi, l'entità dello stesso al doppio delle somme di denaro illecitamente conseguite dal dipendente¹⁴⁴. La casistica contempla un esempio di sussistenza di danno all'immagine e contestuale danno da disservizio¹⁴⁵. Non mancano esempi di danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza, in seguito a giudicato penale per reati contro la p.a., in cui non sussiste peraltro il danno da disservizio¹⁴⁶. Il predetto pregiudizio rientrerebbe, quale danno configurabile, in relazione alle somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi stabiliti ma non raggiunti dall'Ente, alle somme erogate per ripristinare l'efficienza e funzionalità perdute, nonché alle spese sostenute per remunerare energie lavorative distolte dalle normali attribuzioni, per essere destinate all'accertamento e ricostruzione dell'altrui illecito. Ritiene il Collegio che queste non siano provate;

144) Corte dei conti, sezione giur.le Emilia Romagna, sentenza 29 novembre 2019, n. 175. Sussiste il danno all'immagine in favore del Ministero della difesa - Arma dei Carabinieri causato da un militare a seguito di condanna.

Corte dei conti, sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 197/2019. Sussiste danno all'immagine cagionato appartenenti alla Polizia di Stato che in occasione di numerosi controlli stradali, avevano indotto i soggetti fermati per presunte violazioni del Codice della strada a versare loro una somma di denaro al fine di evitare le conseguenze delle infrazioni commesse; il collegio ravvisa il *clamor fori*, emergente dalla ampia rilevanza mediatica.

Corte dei conti, sezione giurisdizionale Marche, sentenza n. 159/2019. Sussiste danno erariale cagionato all'immagine da appartenenti alla Polizia di Stato condannati in ordine al reato di cui agli artt. 81 e 317 c.p. – Concussione – successivamente riqualificata in 319-*quater* c.p. “*induzione indebita a dare o promettere utilità*”.

Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 274/2018. Sussiste danno all'immagine cagionato alla Polizia di Stato a seguito di condotta dolosa di un appartenente alla P.S. volta alla commissione di fatti delittuosi, commessi nell'esercizio delle proprie funzioni ed accertati irrevocabilmente in sede penale.

145) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 140/2018. Sussiste danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza e danno da disservizio a carico del convenuto, già Ispettore Capo della P.S., in ragione di giudicato penale per fatti corruttivi.

146) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 74/2018. Sussiste danno erariale all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza – Polizia di Stato - Ministero dell'Interno – cagionato dal convenuto a seguito di condanna all'esito del giudizio abbreviato per i delitti previsti e puniti dagli artt. 48 c.p. e 12 legge 121/81, 117 e 317 c.p., 361 e 328 c.p., Non sussiste invece il pure ipotizzato danno da disservizio. Il Collegio ritiene non meritevole di accoglimento la pretesa erariale, con riferimento alla voce di danno rappresentata dai c.d. “costi indiretti di gestione”.

r) altro caso di danno all'immagine segue il giudicato penale per il reato di cui all'art. 326 c.p. ("rivelazione ed utilizzazione di segreto d'ufficio"). La Corte dichiara inammissibile l'eccezione di giurisdizione contabile per quanto riguarda il danno all'immagine, facendo riferimento ad arresti giurisprudenziali della Corte dei conti e della Corte di cassazione. Non sussiste il danno da disservizio (per intervenuta prescrizione); non sussiste nemmeno l'invocato danno patrimoniale diretto quale connesso ai costi per il trasferimento d'autorità¹⁴⁷;

s) sussiste danno all'immagine per avere il convenuto reso falsa testimonianza in dibattimento penale per "coprire le condotte penalmente rilevanti dei propri sottoposti". La sentenza interessa anche sotto il profilo dell'ammissibilità, osservando la Sezione che con decorrenza dal 7 ottobre 2016, trova applicazione il Codice di giustizia contabile, introdotto con d.lgs. 24 agosto 2016, n. 174. Al riguardo evidenzia che il legislatore ha selettivamente determinato quale *corpus* di norme è immediatamente applicabile ai giudizi in corso, alla stregua di valutazioni sulla regolazione degli assetti processuali, ed ha inteso regolare i casi riferiti a fatti commessi prima dell'entrata in vigore del codice. Interessante il richiamo alla Sezione giuridiz.le. Lombardia (sentenza n. 201/2016), secondo la quale, compiuta una attenta disamina normativa, dopo la novella del d.lgs. n.174 del 2016, qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla P.A.) in danno della P.A., accertato con sentenza penale definitiva, è idoneo a configurare – senza più la limitazione tipologica di cui all'abrogato art. 7 della legge n. 97 del 2001 – il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui al comma 6 dell'art. 51 del menzionato Codice. La sentenza fa riferimento, in sede di quantificazione, ai costi diretti e indiretti da sostenere per il ripristino dell'immagine della pubblica amministrazione¹⁴⁸;

t) danno all'immagine a seguito di commissione di reati contro la

147) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 386/2019. Sussiste danno all'immagine a carico di militare della Guardia di finanza condannato per il reato di cui all'art. 326 c.p. ("rivelazione ed utilizzazione di segreto d'ufficio").

148) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Liguria, sentenza 25 gennaio 2018 n. 16. Sussiste il danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza a carico di funzionario di polizia nei confronti del quale è stata emessa condanna irrevocabile inflitta per il delitto di falsa testimonianza, ai sensi dell'art. 372 c.p.

stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato. Sussiste contestualmente il danno erariale indiretto in ragione del risarcimento pecuniario che il Ministero dell'interno ha corrisposto, all'esito del processo penale, in favore delle parti civili in conseguenza delle condotte illecite. In ordine alla quantificazione del danno, esso si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente¹⁴⁹;

u) sussiste danno all'immagine dell'Arma dei Carabinieri cagionato a seguito di condanna per reato di percosse e rifiuto di atti d'ufficio, per omessa denuncia di reato da parte di Ufficiale di P.G. (art. 361 comma 2 c.p.). Il Collegio ravvisa l'esistenza di profili di responsabilità amministrativa a carico del convenuto, per il danno all'immagine cagionato con la propria condotta illecita all'Arma dei Carabinieri. Osserva inoltre che, secondo i più recenti indirizzi della giurisprudenza contabile, il concretizzarsi del danno all'immagine è legato alla lesione di quegli interessi "apatrimoniali" correlati alla funzione pubblica esercitata e che traggono la loro tutela ed il loro immanente presidio nell'articolo 97 della Costituzione. Prosegue il Collegio ricordando la nota sentenza delle Sezioni riunite di questa Corte, 23 aprile 2003, nr. 10/QM, secondo la quale *il citato danno all'immagine si presenta quale danno evento, il quale si sostanzia non già in una "deminutio patrimonii" bensì nella violazione di diritti costituzionalmente garantiti intestati all'Amministrazione nel suo complesso, ed ha natura di danno esistenziale, riconducibile, alla luce dei più recenti indirizzi della Corte di legittimità e della Consulta, nell'alveo del danno non patrimoniale ex articolo 2059 del Codice Civile, che inibisce il potere-dovere dell'Ente pubblico di adoperarsi, nei modi e nelle procedure previsti dalla Legge, per assumere la veste e la sostanza di una struttura sana, trasparente, im-*

149) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza 23 maggio 2019 n. 121. Sussiste il danno all'immagine in caso di giudicato penale di condanna per reati contro la pubblica amministrazione di appartenenza di un ex militare, con riferimento alla gravità della condotta, alla qualifica rivestita dall'autore del danno, alla rilevanza nel settore di servizio, delle istanze di legalità e di correttezza dell'agire dei dipendenti pubblici ed, infine, anche al c.d. *clamor fori*. Sussiste contestualmente il danno erariale indiretto in ragione del risarcimento pecuniario che il Ministero dell'interno ha corrisposto, all'esito del processo penale, in favore delle parti civili in conseguenza delle condotte illecite.

*parziale, efficiente, corretta e rispettosa delle missioni di cui è attribuita*¹⁵⁰;

v) danno all'immagine a seguito di condanna penale intervenuta per i reati di rivelazione di segreti d'ufficio e di favoreggiamento personale aggravato¹⁵¹;

w) danno all'immagine a seguito di intervenuta condanna per associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati di furto, peculato e falso e di numerosi reati di scopo. Nel caso di specie è interessante notare che il Collegio, in sede di quantificazione, ritiene di applicare una valutazione di tipo equitativo che tenga conto della complessiva condotta e della mancanza di illecito arricchimento (considerato l'utilizzo non solo personale dei beni oggetto della vicenda giudiziaria, ma anche per finalità informative) del comportamento (che ha adottato simili metodi violativi degli obblighi di servizio, ma ispirati alla realizzazione di fini repressivi del crimine) e dell'eccezionale *curriculum* del convenuto (da cui si desume anche il salvataggio di più vite umane) che hanno in parte compensato ed eliso la portata dannosa della diffusione mediatica della notizia¹⁵².

Il pregiudizio direttamente riconducibile alla illecita erogazione di una somma di denaro o altra utilità al pubblico dipendente, quale contropartita per favoritismi che incidono sull'Erario, viene definito *danno da tangente* sulla base della considerazione secondo la quale, in un sistema "fisiologicamente distorto", il costo della dazione illecita si traduce, secondo il fenomeno della "traslazione dei maggiori costi", in maggior oneri so-

150) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza n. 261/2019. Sussiste danno all'immagine dell'Arma dei Carabinieri cagionato a seguito di condanna per reato di percosse e rifiuto di atti d'ufficio, e art. 361, comma 2, c.p. (omessa denuncia di reato da parte di Ufficiale di P.G.).

151) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Sicilia, sentenza n. 819/2019. Sussiste danno erariale all'immagine del Ministero dell'interno cagionato dal convenuto, condannato irrevocabilmente per il reato di favoreggiamento personale.

Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 213/2019. Sussiste danno all'immagine nei confronti della Polizia di Stato - Ministero dell'interno, cagionato dal convenuto che aveva posto in essere atti contrari ai doveri di ufficio.

152) Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 197/2018. Sussiste danno erariale all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza a carico del convenuto condannato in via definitiva in ordine ai reati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati di furto, peculato e falso e di numerosi reati di scopo e segnatamente dei reati di detenzione e cessione di sostanze stupefacenti.

stenuti (acquisto beni o servizi, affidamento di lavori) o minori entrate realizzate (es. minori entrate fiscali per omesso accertamento tributario) dalla pubblica amministrazione¹⁵³. La dottrina cui si fa riferimento, evidenzia come il sostegno a tale impostazione sia suffragato da plurimi arresti giurisprudenziali, oltre che da pronunce della Corte di cassazione, in cui, in estrema sintesi, si ribadisce come il fenomeno della *dazione* o le *somme indebitamente percepite* configurano danno erariale nel delinarsi come rivalsa sull'Amministrazione e quindi, in definitiva, in costi maggiori da sostenere a parità di prestazione ricevuta¹⁵⁴.

L'importo di tale danno viene quantificato in via presuntiva in base al metodo equitativo¹⁵⁵ secondo prevalente giurisprudenza contabile¹⁵⁶. La Corte dei conti applica il consolidato indirizzo anche nella casistica relativa al mancato accertamento fiscale a seguito di illecita erogazione di utilità.

153) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 204 ss. Si veda anche V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, p. 99.

154) Tale approccio, secondo cui il pagamento di tangenti si traduce in un maggior costo per l'Amministrazione di una quota almeno pari all'importo della tangente, risponde a un criterio di ragionevolezza ed è indicato nel testo di riferimento V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 204. In particolare si richiamano le pronunce della Corte dei conti e della Corte di cassazione ivi contenute. Si veda sul punto anche V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit., p. 99, in cui si sottolinea che “*escludere tale dazione illecita dal computo dell'offerta, ritenendo che la somma sia stata invece erogata sottraendola all'utile dell'imprenditore... avrebbe comportato la scomparsa della ontologica finalità di lucro che caratterizza qualsiasi attività economica...*”. Sul punto vedasi anche S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in M. Andreis - R. Morzenti Pellegrini (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Atti dell'incontro preliminare AIPDA, Università degli Studi di Bergamo, 7 giugno 2016, Giappichelli, Torino, in www.iris.unito.it, p. 34.

155) V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit., p. 99. Secondo il meccanismo equitativo “*il danno viene quantificato in una somma almeno pari alla mazzetta versata al funzionario compiacente, anche se il criterio equitativo viene in alcune sentenze ritenuto applicabile solo nel caso in cui sia impossibile o estremamente difficile una diversa quantificazione del danno ancorata a parametri certi; talvolta la Procura della Corte dei conti contesta una somma anche superiore rispetto alle erogazioni pecuniarie illecitamente effettuate a favore dei funzionari o amministratori, in quanto il vantaggio patrimoniale che l'assuntore dell'appalto di lavori e forniture è certo di trarre dal rapporto con la pubblica amministrazione è certamente superiore al-*

In riferimento al danno da tangente, ma anche in ottica generale, occorre sottolineare che la Corte dei conti ha assunto, da tempo, nelle sue funzioni di controllo e giurisdizionali, rilievo fondamentale nel contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, nell'ambito della più ampia problematica della cattiva gestione delle risorse pubbliche e delle frodi nell'utilizzo di risorse nazionali o anche comunitarie¹⁵⁷.

5. Gestione degli accertamenti e delle segnalazioni alla Procura contabile

L'*obbligo di denuncia* alla Corte dei conti dei fatti dannosi per l'Erario rappresenta il presupposto per l'attivazione del sistema giurisdizionale finalizzato all'esercizio dell'azione di responsabilità¹⁵⁸. L'azione erariale della Procura contabile, infatti, trae impulso dalla notizia dettagliata in ordine a fatti concreti che possano far presumere la commissione di illeciti produttivi di danno all'Erario, non dovendosi e non potendosi configurare l'azione erariale quale esercizio di un potere di controllo generalizzato e permanente sull'attività della pubblica amministrazione¹⁵⁹. La necessaria puntualità di tali fonti di conoscenza che danno origine ad indagini è ri-

l'importo indebitamente corrisposto al pubblico agente. Di quest'ultimo indirizzo la Corte dei conti fa spesso applicazione anche nei confronti dei dipendenti infedeli che omettano accertamenti in cambio di tangenti versate dal contribuente".

- 156) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 206, e ivi citate Cass. sez. un., 6 novembre 2003 n. 61 e C. conti, sez. I app., n. 809/2012.
- 157) P.L. REBECCHI, *Aggiornamenti sulla responsabilità amministrativo-contabile nell'ambito degli strumenti di contrasto alla corruzione e alla frode nei finanziamenti pubblici*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Quaderno n. 2, 2010, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2010/n-2. L'autore sottolinea il ruolo assunto dalla Corte dei conti tra gli strumenti giuridici ed organizzativi di contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, con riferimento anche alla disponibilità di risorse economiche comunitarie.
- 158) V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 381; A. CANALE, *Il primo Codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, cit.; A. INDELLICATO, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti: retrospettive e prospettive al Codice di giustizia contabile*, cit.
- 159) La regolamentazione di tale atto è contenuta negli artt. 51-54 c.g.c., volti a dare una regolamentazione organica alla disciplina che prima del c.g.c. risultava contenuta in innu-

marcata dall'art. 51 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 (Codice della giustizia contabile)¹⁶⁰. Fino al riordino introdotto da tale Codice, l'inquadramento normativo è stato caratterizzato da una pluralità e un insieme stratificato di norme e interventi legislativi intervenuti, anche risalenti¹⁶¹.

Come accennato, già con la riforma della Corte dei conti perfezionata con le leggi del 1994 e 1996 è mutato il quadro normativo di riferimento, con l'introduzione di disposizioni specifiche sui poteri inquirenti di ricerca e di acquisizione delle fonti di prova e sul contraddittorio pre-processuale¹⁶², non disciplinando tuttavia i profili applicativi del potere di accertamento attribuiti al P.M.. Dubbi e difficoltà interpretative in ordine anche all'obbligo di denuncia, sono stati oggetto di circolari interpretative emanate dalla Procura generale della Corte dei conti destinate alle pubbliche amministrazioni¹⁶³. Successiva legislazione, ante d.lgs. 174/2016, *ha ribadito settorialmente la centralità della denuncia*, confermando l'importanza dell'intervento recuperatorio della Corte dei conti. Il referente basilare è oggi rappresentato dall'art. 52 del d.lgs. n. 174 del 2016, oggetto di recente e novella nota esplicativa n. 3083 del 28 dicembre 2017 della Procura generale¹⁶⁴. Il Codice di giustizia contabile disciplina la fase pre-processuale nella Parte II "Giudizi di Responsabilità" del Titolo I "Fase Preprocessua-

merevoli norme con un quadro normativo frammentato e impreciso, che dava luogo a molti dubbi e difficoltà d'applicazione

- 160) Sul punto, oltre alla bibliografia citata, vedasi: V. TENORE, *L'obbligo di denuncia del danno erariale dopo il Codice di giustizia contabile*, in *Gazzetta forense*, settembre - ottobre 2018, anno 11, numero 5, p. 889, su www.gazzettaforense.com/la-rivista. Lo studio fornisce un recente aggiornamento, alla luce dell'intervenuto del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 (Codice della giustizia contabile) sull'obbligo di denuncia alla Procura della Corte dei conti, sui soggetti gravati dall'obbligo, modalità e tempi, alla luce della vigente normativa, della giurisprudenza e dottrina intervenute in materia, con riferimento anche al rapporto con il P.M. penale.
- 161) La regolamentazione della disciplina contabile si riferiva al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038. Dal 1934 al riordino del 1994, la materia è stata regolamentata dal regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte" e s.m.i.
- 162) Dal punto di vista delle tutele difensive nella fase *ante causam*, la riforma del 1994 introduceva il cosiddetto "invito a dedurre".
- 163) Nota del Procuratore generale presso la Corte dei conti (indirizzo di coordinamento del 2 agosto 2007, prot. n. 9434), sostitutiva della pregressa 28 febbraio 1998, prot. n. I. C./16; e ancor prima con precedenti indirizzi di coordinamento I.C./2 del 27 maggio 1996 e 27 luglio 1990, nn. 7739 e 77402.
- 164) Sul punto cfr. V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 384, cui si rimanda per il dettaglio della norma-

le”, artt. 51-72, il quale è articolato in quattro capi: Capo I “Denuncia di danno”; Capo II “Attività istruttoria del Pubblico ministero presso la Corte dei conti”; Capo III “Conclusione della fase istruttoria” ed infine Capo IV “Attività preprozessuali di parte”.

La “denuncia di danno” può definirsi più propriamente come l’atto di iniziativa del procedimento preliminare al giudizio di responsabilità amministrativa con cui una *notitia damni* è portata a conoscenza del Procuratore regionale competente. Dalla lettura dell’art. 51 del Codice¹⁶⁵ appare evidente che la “notizia” è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione o percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio. La Corte dei conti ha avuto modo di intervenire sull’espressione contenuta all’art. 51 del codice “*La notizia di danno...è specifica e concreta*”¹⁶⁶ affermando che è sufficiente, ai fini dell’avvio di una indagine, che giunga una notizia di danno, non necessariamente avente le caratteristiche della “denuncia”, ma connotata comunque, pena la nullità del procedimento¹⁶⁷, dai requisiti ricordati in ordine

tiva in causa. Sul punto anche V. TENORE, *L’obbligo di denuncia del danno erariale dopo il codice di giustizia contabile*, cit., p. 892 e in particolare: l’art. 54-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012; l’art. 24 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 che ribadisce l’obbligo di denuncia di danni erariali per i servizi ispettivi di finanza pubblica; gli artt. 452 ss. del d.lgs. n. 90 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare) ribadisce l’obbligo per il personale militare; l’art. 213 del Nuovo codice dei contratti (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50); l’art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall’art. 1 del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116 (a sua volta modificato dall’art. 3 del d.lgs. 20 luglio 2017, n. 118); l’art. 51 comma 7 del Codice di giustizia contabile.

165) Art. 51 d.lgs. 174/2016 (Notizia di danno erariale).

166) Corte dei conti, ss.rr., sent. 3 agosto 2011, n. 12/2011/QM: «*L’aggettivo specifica è da intendere come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tali da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l’aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L’espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l’indagine del P.M. contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato*».

167) Art. 51, comma terzo, d.lgs. 174/2016, il quale prevede: «*Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti*».

alla concretezza e specificità, non potendosi configurare l'attività del P.M. in questa fase di indagine come un controllo generalizzato sull'attività dell'Amministrazione. Anche sulla scorta dell'esegesi delle Sezioni riunite¹⁶⁸, sono idonei ad integrare gli estremi di una specifica e concreta notizia di danno¹⁶⁹:

- fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini attribuita dalla Procura regionale;

- segnalazioni da parte di altre magistrature (ordinaria, tributaria, militare, amministrativa, quest'ultima oggi competente in via generalizzata sui profili risarcitori, spesso aventi riflessi dannosi anche per l'Erario, delle controversie ad essa devolute);

- attività della stessa Corte dei conti che accerti fatti dannosi in sede di controllo¹⁷⁰;

- denunce provenienti (dagli organi apicali o dagli organi di controllo ed ispettivi interni) dalla stessa Amministrazione danneggiata;

- fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato;

- fonti giornalistiche¹⁷¹ dettagliate, esposti, anche anonimi¹⁷². L'esposto anonimo, se riveste i canoni di specificità e concretezza. A mente del comma 2 dell'art. 51 “*La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati*”. Sono le caratteristiche oggettive di specificità e concretezza che legittimano la notizia, non la qualificazione della

168) Corte dei conti, ss.rr., sent. 3 agosto 2011, n. 12/QM.

169) V. TENORE, *L'obbligo di denuncia del danno erariale dopo il Codice di giustizia contabile*, cit., p. 890.

170) Cfr. artt. 52, comma 4 e 133, comma 1, d.lgs. n. 174 e relativa *nota esplicativa 28 dicembre 2017 n. 3083 della Procura generale della Corte dei conti*, in op. cit. alla nota precedente.

171) Secondo la dottrina, una *notitia damni* potrebbe essere legittimamente acquisita dal Procuratore contabile anche navigando in internet, sulle news, o direttamente su siti della pubbliche amministrazioni, *anche se è innegabile che tale modus procedendi potrebbe astrattamente tradursi in un controllo generalizzato su fatti “ipotetici o indifferenziati” vietato dall'art. 51, comma 2 del Codice*. V. TENORE, *L'obbligo di denuncia del danno erariale dopo il Codice di giustizia contabile*, cit., p. 892.

172) Valorizzati dalla legge anticorruzione nell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 sul *whistleblower*.

fonte. Sul punto concorda anche l'Anac, con la determinazione n. 6 del 2015, la quale valorizza la denuncia anonima.

Si sottolinea, per eventuali approfondimenti, il raccordo esistente tra la Procura contabile e la Procura ordinaria, e analogamente con il Giudice civile, reciprocamente tenute a segnalarsi fatti di danno e fatti di reato, allo scopo di garantire la funzione di tutela erariale attraverso l'acquisizione della notizia di fatti dannosi¹⁷³.

Per quanto concerne l'individuazione dei *soggetti su cui grava l'obbligo di denuncia* alle Procure regionali della Corte dei conti, anche in questo caso il Codice compie una sistematica riunificazione della previgente normativa¹⁷⁴, caratterizzata da frequenti interventi del legislatore il quale,

173) Sul punto cfr. V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., pp. 385-390 e bibliografia ivi citata, cui si rimanda per l'approfondimento dell'argomento. Si veda anche in <https://corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6>. L'articolo 52, al comma 5 del Codice richiama il Codice di procedura penale, precisamente l'art. 129, comma 3, disp. di att. c.p.p. Sul punto si veda anche V. TENORE, *L'obbligo di denuncia del danno erariale dopo il Codice di giustizia contabile*, cit., p. 893. Tali opportuni accordi tra le Procure (ordinaria e contabile), oggi in fase di riscrittura dopo la novella degli artt. 57 e 58, d.lgs. n. 174 del 2016 (il primo accordo sottoscritto è quello tra la Procura regionale Veneto della Corte e le Procure della Repubblica venete il 15 dicembre 2016, seguito dagli accordi 6 ottobre 2017 tra alcune Procure pugliesi e la Procura contabile Puglia, e 28 novembre 2017 tra le Procure della Repubblica marchigiane e la Procura regionale contabile Marche), sono stati estesi anche a protocolli d'intesa con il Dipartimento della pubblica sicurezza - Polizia di Stato (accordo 27 novembre 2017) o trasfusi in circolari interne alle forze di polizia previa interlocuzione con la Procura generale della Corte (v. circolare 10 luglio 2017, n. 0212112 della Guardia di finanza richiamata dalla direttiva sull'obbligo di denuncia di danni erariali del Procuratore generale della Corte dei conti 28 dicembre 2017, n. 3083). I primi accordi di collaborazione tra le Procure (contabile ed ordinaria) intervenuti in passato (es. accordo 18 ottobre 2012 tra le Procure di Milano/Lombardia; accordo 19 giugno 2012 tra le Procure dell'Emilia Romagna) si fondavano su speculari circolari. Sul punto vedasi anche A. INDELICATO, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti: retrospettive e prospettive al Codice di giustizia contabile*, cit., p. 15 ss.

174) Prima dell'entrata in vigore della l. 20/94, l'obbligo di denuncia era sancito: dall'art. 20 del Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10.01.1957, n. 3), per i dipendenti delle Amministrazioni statali, abrogato dal Codice di giustizia contabile; dall'art. 53 T.U. delle leggi sulla Corte dei conti in via generale, tutt'ora vigente; da una serie di norme settoriali; dall'art. 129 disp. att. c.p.p. per il P.M. penale, il quale, quando esercita l'azione penale per un fatto che ha cagionato un danno erariale, deve dare notizia dell'imputazione alla Procura contabile (comma 3).

nell'ottica di assicurare una effettiva tutela erariale, ha progressivamente esteso la platea dei soggetti tenuti alla denuncia degli eventi dannosi¹⁷⁵. L'art. 52 del Codice di giustizia contabile "*Obbligo di denuncia e onere di segnalazione*" attribuisce al comma 1, ai fini dell'obbligo di denuncia, specifico rilievo alle funzioni di vertice¹⁷⁶, di controllo ed ispettive. Tuttavia sono conservate tutte le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno. Successivamente, al comma 2, si menzionano tra i soggetti che sono tenuti all'obbligo di denuncia gli organi di controllo e revisione, nonché i dipendenti con funzioni ispettive¹⁷⁷, cui è fatto carico di effettuare contestuale informativa ai responsabili delle strutture di vertice. In particolare per le forze armate si richiama l'art 532 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 "*Codice dell'ordinamento militare*", e per la Guardia di finanza l'art. 56 del d.m. 14 dicembre 2005 n. 292¹⁷⁸.

-
- 175) Corte dei conti, ss.rr., sent. 30 gennaio 2017, n. 2/2017/QM. La normativa previgente al c.g.c. imponeva in capo a soggetti individuati in base alle funzioni, un obbligo di denuncia insita nel rapporto di servizio. L'art. 20 d.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957 individuava nel Direttore generale, nel Capo di servizio e, se il fatto dannoso fosse stato imputabile al Direttore generale o al Capo di servizio posto alle dipendenze del Ministro, nel Ministro stesso, i soggetti obbligati alla denuncia, estendendo l'obbligo di segnalazione gerarchica anche al pubblico dipendente a seguito del dovere generale di collaborazione di cui all'art. 17 del d.P.R. Ulteriori estensioni dei soggetti su cui ricade obbligo di denuncia sono avvenute ex art. 28 del d.P.R. n. 761/1979 per i dipendenti delle strutture sanitarie; ex art. 33 del d.lgs. n. 76/2000, per amministratori e dipendenti delle Regioni; ex art. 93 del d.lgs. n. 267/2000 per amministratori e dipendenti degli enti locali.
- 176) Richiamando le note esplicative del Procuratore generale presso la Corte dei conti precedente (n. 3083 del 28 dicembre 2017 e n. 9434/2007P del 2 agosto 2007, confermate delle pregresse I.C./16 del 28 febbraio 1998 e I.C./2 del 27 maggio 1996), si comprende come la nozione di «organo di vertice» debba essere interpretata in senso ampio, ricomprendendo anche i funzionari e dirigenti preposti agli uffici, divisioni, reparti, ecc., come tali in posizione di sovraordinazione rispetto all'autore del fatto dannoso appartenente all'ufficio. La conoscenza di tale illecito da parte dell'organo di vertice così inteso può essere diretta e personale, o indiretta, a seguito della doverosa segnalazione a cui sono tenuti i soggetti sottordinati (v. in passato art. 20, d.P.R. n. 3 del 1957, cit.). Tale impostazione è stata di recente confermata dall'art. 52, comma 1, d.lgs. n. 174 del 2016, ripreso anche dalla citata sentenza n. 2 del 2017 delle sezioni riunite.
- 177) Sul punto cfr V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 390. L'art. 52 co. 2 c.g.c. assoggetta all'obbligo di denuncia: gli organi di controllo (interno o, ove esistente, esterno); gli organi di revisione; i dipendenti con funzioni ispettive.
- 178) Sul punto cfr V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., pp. 382, 383, per approfondimento sui soggetti obbligati alla denuncia nell'ambito delle Amministrazioni statali.

Visto il carattere generale della norma, l'individuazione delle figure soggette all'obbligo di denuncia passa necessariamente attraverso il puntuale esame dei singoli ordinamenti. Interessa qui riportare l'impostazione, condivisibile, secondo la quale il R.U.P. sia titolare di un obbligo di denuncia in ordine a fatti dannosi occorsi nell'ambito del singolo procedimento di competenza¹⁷⁹.

Occorre sottolineare che l'obbligo di denuncia in capo ai soggetti e la inequivocabile identificazione di questi, assumono particolare rilevanza in ordine alla responsabilità erariale che deriva dalla omessa o anche solo ritardata denuncia con riferimento alla nuova forma di illecito contabile introdotta dalla l. 20/1994¹⁸⁰, ovvero quello derivante dall'omessa (o ritardata) denuncia di un danno erariale che abbia fatto prescrivere il diritto al risarcimento. L'obbligo di denuncia si concretizza dunque al verificarsi del fatto dannoso. Occorre precisare che il Codice ha introdotto (su indicazione delle SS.RR. della Corte dei conti) la previsione secondo cui le generalità del pubblico dipendente denunziante devono essere tenute riservate. La denuncia di danno deve essere *specifica e concreta*, riferendosi ad un fatto dannoso *concreto ed attuale*, escludendosi fatti connotati meramente da *potenzialità lesiva*. Il *contenuto della denuncia di danno* è indicato all'art. 53 del Codice, rimarcandosi la necessità della circostanziata esposizione di tutti gli elementi idonei a caratterizzare specificatamente l'evento, la natura del danno ed i soggetti coinvolti¹⁸¹. A fronte di incertezze in ordine alla sussistenza di una colpa grave o di un dolo, la denuncia andrà ugualmente presentata alla competente Procura regionale, essendo devoluta al

179) Sul punto V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 391. In generale, vedasi anche M.C. COLOMBO, *In tema responsabilità "erariale" delle figure professionali coinvolte nell'esecuzione dell'appalto di lavori*, UNITEL, 2014, in www.unitel.it.

180) L'art. 1, comma 3, della l. 20/94 ha introdotto una nuova fattispecie di illecito contabile derivante dall'omessa (o ritardata) denuncia di danno erariale che abbia determinato l'estinzione, per prescrizione, del credito risarcitorio verso il responsabile del danno.

181) Per il dettaglio dei contenuti della denuncia si veda V. TENORE - A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, cit., p. 397. In ordine agli aspetti pratici circa il contenuto della denuncia di danno erariale, si ritiene citare nuovamente la circolare n. PG9434/2007P del Procuratore generale della Corte dei conti in http://www.regione.lazio.it/binary/rl_urbanistica/tbl_contenuti/Nota_interpretativa_9434_2007_Corte_dei_Conti.pdf, ancorché emessa precedentemente all'avvento del Codice di giustizia contabile.

magistrato, e non alla P.A., ogni valutazione sulla sussistenza dell'elemento psicologico dell'illecito amministrativo.

La denuncia deve essere *tempestiva* ed *immediata*, non venendo meno la facoltà di *messa in mora* dei responsabili del danno¹⁸² e fermo restando il potere-dovere per la p.a. di porre comunque in essere le necessarie iniziative per evitare l'aggravamento del danno e determinare la cessazione della illecita condotta¹⁸³.

Laddove l'evento dannoso sia connotato da occultamento doloso (es. appropriazione di fondi pubblici realizzata con artifici o raggiri, inducendo in errore o approfittando di un errore in cui è incorsa la Amministrazione), l'obbligo di immediata segnalazione alla Procura regionale va collocato temporalmente al momento della concreta e obiettiva conoscibilità e non della conoscenza effettiva da parte dell'organo pubblico su cui gravi l'obbligo di denuncia del fatto dannoso ormai verificatosi. Infatti, mentre l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dall'evento dannoso e non dal comportamento che lo ha cagionato, nel caso di occultamento doloso i termini prescrizionali iniziano a decorrere dalla data di scoperta dello stesso. Il termine iniziale è, pertanto, individuato non nel momento della conoscenza, ma in quello della *conoscibilità* dei fatti, da parte non del Procuratore regionale titolare del potere di azione, ma dell'Amministrazione e di chi, per essa, ha l'obbligo di denuncia.

Si richiama infine il dovere, per l'Amministrazione che viene a conoscenza di fatti che possono comportare responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti a seguito di attività dell'A.G.¹⁸⁴, di denunciare tempestivamente tali eventi alla competente Procura regionale presso la Corte dei conti.

182) Intimazione scritta ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 1219 e 2943 c.c., ai fini dell'interruzione dei termini prescrittivi.

183) L'articolo 52, comma 6, del c.g.c. ("resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione") richiama il potere e il dovere dell'Amministrazione, non essendo sufficiente la presentazione della denuncia, di attivare quanto in suo potere, attraverso atti amministrativi e ricorrendo all'autotutela, al fine di impedire la prosecuzione dell'illecito, l'aggravamento del danno, e determinarne la cessazione.

184) Comunicazioni effettuate dal P.M. penale all'Amministrazione di appartenenza ai sensi dell'art 129, commi 1 e 3-bis, disp. att. p.p. o adozione di misure interdittive personali ex art. 287 ss. c.p.p., ecc.).

5.1. La responsabilità amministrativa delle forze di polizia

La responsabilità amministrativa per il personale non privatizzato, tra cui le forze armate e di polizia, per il quale è vigente d.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957, è sancita dalla disciplina generale della l. 20/1994. Militari e forze di polizia, in termini di responsabilità amministrativa, analogamente a quanto avviene per i dipendenti civili dello Stato, sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, come previsto dall'art. 52 del Testo unico¹⁸⁵. Sotto questo profilo, la specificità delle forze armate e delle forze di polizia è sancita tuttavia dalla legge n. 183 del 4 novembre 2010¹⁸⁶. Alle specificità che connotano i particolari compiti affidati alle forze di polizia – in termini di complessità, articolazione dei servizi e delle specialità, difficoltà operative che caratterizzano incarichi e attribuzioni – corrisponde spesso una attenta valutazione del Giudice contabile in ordine alla necessità di rilevare da un lato la maggiore incisività di comportamenti lesivi, dall'altro anche nel tener conto della specifica situazione lavorativa cui sono sottoposti gli appartenenti alle forze dell'ordine, con particolare riferimento, come si è visto, al potere riduttivo dell'addebito.

In ambito militare¹⁸⁷ (Ministero della difesa), la normativa di settore, tra cui la disciplina inerente la responsabilità amministrativa, è contenuta all'art. 530 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66¹⁸⁸ “Codice dell'ordinamento militare” e, specificamente in materia di accertamento e denuncia dei danni,

185) Art. 52 T.U. 1214/1934.

186) Art. 19 l. n. 183 del 4 novembre 2010.

187) Per un approfondimento vedasi: V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit.; V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 111; S. LA PISCOPIA, *Sulla responsabilità amministrativa patrimoniale negli organismi tipici del Ministero della difesa*, 2014, in www.contabilita-pubblica.it.

188) Art. 530 “Inchieste su eventi di particolare gravità o risonanza”. *Il Ministero della difesa dispone le inchieste sommarie e formali volte ad accertare le cause soggettive e oggettive che hanno determinato eventi di particolare gravità o risonanza nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, allo scopo di valutare l'opportunità di adottare le misure correttive di carattere organizzativo o tecnico necessarie a evitare il ripetersi degli eventi dannosi e di dare l'avvio ai procedimenti rivolti a individuare eventuali responsabilità penali, disciplinari, amministrative, in merito alla causazione dell'evento. 2. Il regolamento disciplina le procedure per lo svolgimento delle inchieste e delimita gli eventi di cui al comma 1, ivi compresi gli incidenti di volo avvenuti nell'ambito di operazioni o esercitazioni internazionali, multinazionali o NATO, a carattere interforze. 3. Dagli*

nel Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (c.d. T.U.O.M.), di cui al d.P.R. n. 90 del 15 marzo 2010, Capo III artt. 452, 453, 454. Tali norme sottendono l'esigenza di individuare, con ogni consentito grado di approfondita conoscenza, i fatti che possono aver originato la pregiudizievole evidenza del nocumento al patrimonio dello Stato. A seguito dell'intervenuta abrogazione del *Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa* (c.d. R.A.D. di cui al d.P.R. n. 167 del 21 febbraio 2006 e s.m.i.)¹⁸⁹, restano peraltro in vigore le disposizioni di cui al Capo III delle I.T.A. "Responsabilità amministrativa e contabile"¹⁹⁰, le quali si considerano tuttora valide per effetto dell'art. 2186 del citato d.lgs. n. 66/2010. Tali norme sottendono l'esigenza di individuare, con ogni consentito grado di approfondita conoscenza, i fatti che possono aver originato la pregiudizievole evidenza del nocumento al patrimonio dello Stato.

Per quanto concerne la responsabilità amministrativa delle forze armate e di polizia occorre inoltre fare riferimento ad ulteriori elementi di cui alla legge 27 marzo 2001, n. 97¹⁹¹ per gli elementi di raccordo tra il processo penale e quello contabile. Infatti il co. 2 dell'art. 6 "*Disposizioni patrimoniali*"¹⁹² prevede accertamenti patrimoniali del Procuratore conta-

eventi di cui al comma 1 sono esclusi gli incidenti automobilistici, nei quali sono rimasti coinvolti automezzi isolati e che non hanno comportato gravi lesioni fisiche o perdite di vite umane, nonché gli incidenti di volo accaduti agli aeromobili, diversi da quelli di cui al comma 2.

189) Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa, a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331. L'art. 1, lettera b), precisa che le norme del regolamento sono applicabili anche all'Arma dei Carabinieri, in assenza di altre disposizioni specificatamente riferite all'Arma stessa. L'art. 3, comma 2 del R.A.D., infatti, specifica che l'espressione "forza armata" comprende anche l'Arma dei Carabinieri. In particolare il capo III del R.A.D., intitolato "Responsabilità amministrativa e contabile" detta all'art 7 disposizioni in ordine all'accertamento del danno, alla denuncia di danno alla Procura regionale della Corte dei conti, e disciplina l'istituto dell'inchiesta amministrativa, procedura rivolta ad accertare le cause dell'evento dannoso, l'entità del danno e le eventuali responsabilità. L'art. 8 è relativo alla individuazione delle autorità competenti per la determinazione della responsabilità.

190) Istruzioni tecnico-applicative al Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa - gennaio 2007.

191) "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche", pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 80 del 5 aprile 2001.

192) Il co. 2, art. 6, legge 27 marzo 2001, n. 97 recita: "*nel caso di condanna per i delitti di*

bile a carico del condannato per reati contro la pubblica amministrazione, mentre, sempre in relazione a reati di cui al Capo I Titolo II c.p., l'art. 7 "Responsabilità per danno erariale"¹⁹³ prevede che il Procuratore contabile, cui deve essere comunicata la sentenza, promuova eventuale procedimento per danno erariale in caso di condanna irrevocabile.

Un interessante approfondimento¹⁹⁴, nel prendere atto che la norma fa riferimento, come detto, al c.p. "Capo I - Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione", richiama l'attenzione sulla circostanza che non vi è esplicito riferimento ad analoghi reati previsti nel Codice penale militare di pace. Tuttavia osserva come il co. 5 dell'art. 3 "Trasferimento a seguito di rinvio a giudizio" della l. 97/2001 fa esplicito riferimento al reato militare "delitti previsti... e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383"¹⁹⁵ (peculato speciale o collusione del militare della Guardia di finanza). Tale esplicito richiamo suggerisce la sussistenza dell'obbligo per il giudice militare di comunicazione agli uffici di Procura contabile.

5.1.1. Le inchieste amministrative militari dell'Arma dei Carabinieri

L'inchiesta amministrativa militare¹⁹⁶ è la procedura posta in essere dal comandante dell'ente che ha effettuato la denuncia alla Procura regio-

cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale commessi a fini patrimoniali, la sentenza è trasmessa al procuratore generale della Corte dei conti, che procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato".

193) L'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 recita: "la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

194) V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 113.

195) Legge 9 dicembre 1941, n. 1383 "Militarizzazione del personale civile e salariato in servizio presso la Regia guardia di finanza e disposizioni penali per i militari del suddetto Corpo".

196) V. TENORE, *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, cit., p. 95 ss. V. BIANCHIN, *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., p. 117 ss.

nale della Corte dei conti finalizzata ad accertare le cause dell'evento dannoso, l'entità del danno erariale e le eventuali responsabilità. L'inchiesta origina generalmente da un atto di iniziativa, ma anche a seguito di denuncia, è sottesa da un atto che la dispone e si articola secondo la prassi e le direttive gerarchiche.

Essa è condotta ai sensi del *Testo Unico Regolamentare dell'Ordinamento Militare* (TUROM) che comprende, al Capo III "*Responsabilità amministrativa e contabile*" il pertinente articolato; l'art. 452 "*Accertamento del danno*", cui si rimanda per la dettagliata indicazione, che norma propriamente il procedimento di inchiesta; l'art. 453 "*Autorità competenti per la determinazione della responsabilità*", che individua le autorità competenti ai fini della determinazione in via amministrativa della responsabilità e degli addebiti relativi al danno accertato in funzione dell'ammontare presunto del danno stesso; l'art. 454 "*Criteri per l'addebito del danno*" relativo ai criteri di massima cui attenersi per la quantificazione del danno.

All'avvio formale dell'inchiesta, eventualmente configurata in capo ad un organo collegiale designato allo scopo¹⁹⁷, segue la fase istruttoria di raccolta ed esame delle circostanze e dei relativi elementi, che possono essere confortati da pareri richiesti ad organi tecnici ai fini della determinazione del danno. In questa fase avvengono le contestazioni e la messa in mora.

Essa si conclude con la fase finale di illustrazione organica dei risultati conoscitivi che la configura come un importante atto notiziale materializzato in una relazione conclusiva trasmessa al comandante dell'ente per il successivo inoltro all'autorità superiore, competente a determinare in via amministrativa la responsabilità e gli addebiti relativi al danno accertato ex art. 453 TUROM.

5.1.2. La Guardia di finanza¹⁹⁸

Un procedimento analogo è previsto per la Guardia di finanza e pre-

197) Comma 3, art. 452: "L'inchiesta amministrativa è svolta: a) da un inquirente, ufficiale o dipendente civile non inferiore alla terza area funzionale, di grado o qualifica pari o superiore all'inquisito, allorché l'entità del danno non superi l'importo di euro 50.000,00; b) da una commissione d'inchiesta il cui presidente, ufficiale o dipendente civile non inferiore alla terza area funzionale, sia di grado o qualifica pari o superiore all'inquisito, allorché l'entità del danno superi l'importo di euro 50.000,00".

198) Comando generale della Guardia di finanza - Direzione di Amministrazione, *Manuale*

cisamente dagli artt. 57-59 del Regolamento di amministrazione del Corpo della Guardia di finanza (d.m. n. 292 del 14 dicembre 2005)¹⁹⁹. A norma dell'art. 57, infatti, in caso di mancanze, deterioramenti e diminuzioni di denaro e di materiali, “chi è tenuto a rispondere” compila immediatamente apposito rapporto dettagliato e lo trasmette al comandante dell'ente amministrativo competente a conoscere la *notitia damni*, onde consentire al soggetto preposto di avviare i riscontri del caso attraverso l'inchiesta amministrativa e successivamente notiziare l'A.G. contabile.

Il soggetto obbligato alla redazione del rapporto va individuato in funzione della tipologia di nocumento causato (materiale, immateriale, indiretto).

La tempistica di redazione del rapporto dovrà corrispondere al criterio di tempestività prescritto in tal senso dal c.g.c. all'art. 52, comma 1.

Il Comandante del Re.TLA di riferimento destinatario del rapporto, se l'ammontare presunto del danno supera l'importo di € 50.000,00, dovrà procedere a nominare una commissione d'inchiesta composta da tre ufficiali, il cui presidente dovrà essere un ufficiale superiore. L'organo inquirente del Corpo dovrà circostanziare l'evento dannoso, approfondendo i dettagli della vicenda, contestando gli addebiti ai presunti autori e acquisendo eventuali controdeduzioni. Le risultanze della commissione d'inchiesta dovranno essere partecipate all'ente amministrativo che ha provveduto alla nomina e al quale compete anche l'attivazione dell'A.G. contabile. Nel caso in cui l'ammontare del presunto danno non supera il predetto limite, il Comandante del Re.Tla dovrà comunque acclarare (con facoltà di delega a un ufficiale inquirente) le circostanze connesse all'evento dannoso. Dovranno essere ulteriormente acquisiti eventuali pareri degli organi tecnici competenti, ed infine dovrà interessare il competente Procuratore regionale presso la Corte dei conti, nella forma della denuncia – purché sulla base degli elementi di fatto, emersi a conclusione dell'attività inquirente, risulti un danno specifico, concreto e non risarcito (anche qualora non sia possibile individuarne compiutamente gli autori) – o della comunicazione, nei casi in cui potenziali

in materia di responsabilità amministrativa, prot. 0378408/2018 AOO: COGE. UOR: RM0010000064 del 19 dicembre 2018, cui si è fatto riferimento per la trattazione dell'intero paragrafo.

199) D.m. 14 dicembre 2005, n. 292 “Regolamento di amministrazione del Corpo della Guardia di finanza”.

profili di responsabilità amministrativa siano emersi all'esito di indagini delegate di p.g. rispetto alle quali sia stata esercitata l'azione penale (oppure nel caso in cui il danno ascritto a carico del militare – compiutamente quantificato a seguito della precedente attività inquirente – sia già stato integralmente risarcito dal materiale autore). Ancorché l'informazione sia prevista per legge²⁰⁰, la comunicazione ha lo scopo di consentire al P.M. contabile di iniziare la sua attività istruttoria, anche nei casi di assenza di scambio di informazioni tra le due autorità giudiziarie²⁰¹.

La procedura sottolinea la necessità che la denuncia sia formalizzata dopo un'attenta e ponderata disamina dell'evento dannoso, rispettando i requisiti di specificità e concretezza stabiliti dal c.g.c.²⁰²; e deve contenere gli elementi già considerati in altra parte, con particolare riferimento alla precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse²⁰³, con chiara indicazione del danno e della sua quantificazione. Dovrà inoltre essere rappresentato l'esito di eventuali attività info-investigative con le quali è stato circostanziato ulteriormente l'*eventus damni*, anche per profili

200) L'art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p. dispone che il Pubblico ministero – quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'Erario – informi il Procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell'imputazione. Tale norma è richiamata dall'art. 52, comma 5, c.g.c.

201) A seguito della notizia di danno acquisita, l'A.G. contabile instaurerà presso la competente Procura un procedimento istruttorio (*ex art. 54 c.g.c.*), finalizzato a valutare se sussistano le condizioni per l'esercizio dell'azione erariale e la comunicazione sarà acclusa al fascicolo istruttorio già, verosimilmente, radicato presso la Procura. Diversamente, qualora costituisca un elemento di novità, ciò comporterà l'apertura di una nuova vertenza e la possibile richiesta del P.M. contabile – al comandante dell'ente o altro referente operativo del Corpo, individuato dalla prefata A.G. (*ex artt. 55 ss. c.g.c.*) – di fornire specifici e approfonditi elementi di dettaglio.

202) L'impostazione del nuovo c.g.c. si pone come obiettivo principale quello di indurre l'Amministrazione ad una sana gestione, autoresponsabile ed autocorrettiva. L'intervento esterno della giurisdizione contabile deve intercettare solo i cc.dd. "casi limite", quelli, cioè, in cui la condotta degli agenti pubblici ha superato la soglia di tolleranza del sistema provocando, con dolo o colpa grave, il danno all'Erario (cfr. Corte dei conti, cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, intervento del Procuratore generale).

203) Ancor prima dell'entrata in vigore del c.g.c., si riteneva che i requisiti della specificità e della concretezza della notizia di danno dovessero essere tali da far ritenere plausibile, con giudizio *ex ante*, l'avvio di una attività istruttoria da parte dell'organo requirente, non implicando che la notizia fosse esaustiva al punto da far risultare superflua la funzione della Procura contabile, cui compete in ogni caso l'attività istruttoria volta alla verifica della fondatezza della notizia stessa e all'acquisizione degli ulteriori elementi ne-

diversi (per esempio, disciplinari), nonché i dati concernenti l'instaurazione di giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali.

È inoltre prevista obbligatoriamente l'attivazione di tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo, ove possibile, in via di autotutela o, comunque, adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione²⁰⁴; ed è richiamato l'onere di riferire costantemente all'A.G. contabile – anche in difetto di esplicite sollecitazioni – tutti i successivi sviluppi. La denuncia viene necessariamente integrata dall'Amministrazione con la costituzione in mora dei soggetti ritenuti responsabili, secondo le modalità previste dagli artt. 1219 e 2943 c.c., al fine di interrompere il decorso della prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno.

La comunicazione dovrà essere perfezionata all'atto di formale notizia dell'esercizio dell'azione penale (richiesta di rinvio a giudizio) nei confronti di un suo amministrato (cioè allorquando ricorrano i presupposti per cui il P.M. noti l'A.G. contabile per effetto del richiamato art. 129 disp. att. c.p.p.). La comunicazione, oltre a indicare gli estremi del reato per cui si procede, dovrà chiaramente individuare quali siano i correlati profili di danno, integrandoli con eventuali ulteriori elementi di dettaglio in possesso.

In materia di danno all'immagine, l'attuale quadro normativo di riferimento consente di perseguire innanzi alla magistratura contabile esclusivamente le fattispecie per le quali sia intervenuta una sentenza penale irrevocabile di condanna riferita a un delitto commesso a danno dell'Amministrazione, ex art. 51, comma 7, c.g.c. Tuttavia, trattandosi comunque di ipotesi di danno erariale, è ritenuto opportuno che, in termini di mera comunicazione, anche la notizia all'A.G. contabile per l'azione di responsabilità per lesione all'immagine²⁰⁵ sia formalizzata al momento in cui il P.M. ordinario esercita l'azione penale, senza attendere l'irrevocabilità della sen-

cessari per la sussistenza della responsabilità amministrativa. Cfr. *ex plurimis*: Corte dei conti, sezione giurisdizionale Liguria, sentenza n. 153 del 14 giugno 2011; sezione giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza n. 264 del 27 maggio 2011; sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 151 del 20 aprile 2011; sezione giurisdizionale Molise, sentenza n. 31 del 12 aprile 2011 e sezione giurisdizionale Umbria, sentenza n. 105 del 21 giugno 2010.

204) Cfr. art. 52, comma 6, c.g.c.

205) Analogamente a quanto previsto per tutte le altre fattispecie dannose rilevate all'esito di indagini di p.g.

tenza (condizione, questa, necessaria per la procedibilità a cura della predetta A.G.).

6. Conclusioni

Nel corso del presente elaborato si è ripercorsa la disciplina della responsabilità amministrativa, attraverso la dottrina più recente ed aggiornata, con costante riferimento all'impianto normativo, tra cui il recente Codice del giudizio contabile. Si è poi cercato di delineare il danno configurabile per gli appartenenti alle forze di polizia e si è concluso con l'analisi della relativa casistica giurisprudenziale.

Alla luce delle fonti normative in materia non è delineabile una disciplina unitariamente riferibile alla responsabilità amministrativa degli appartenenti alle forze di polizia, né la presenza di principi derogatori. Le disposizioni in materia di accertamento del danno e comunicazione alle Procure regionali della Corte dei conti fanno espresso richiamo alla normativa applicata in via generale.

L'analisi degli arresti giurisprudenziali conferma che l'istituto della responsabilità amministrativa, in cui incorrono gli appartenenti alle forze di polizia, è ben delineato e consolidato nel tempo.

Le fattispecie di danno erariale configurato si confermano appartenere alla casistica cui fanno riferimento le classiche macroaree da tempo individuate in dottrina e in articoli scientifici dedicati alla materia.

L'analisi delle sentenze mostra l'attenzione rivolta dalla magistratura contabile all'interpretazione dell'elemento psicologico della colpa grave. Tale interpretazione avviene, a parere dello scrivente, con l'attenzione e lo scrupolo sotteso dal significato che ad esso ha riservato il legislatore.

Altro aspetto che abbiamo creduto di rilevare, riguarda la conferma dell'attualità del danno all'immagine della pubblica amministrazione con riferimento anche agli appartenenti alle forze di polizia, secondo quanto già rilevato in pubblicazioni e in articoli scientifici che si sono riportati in bibliografia; confermando anche quanto rilevato in ordine alla impossibilità di redigere una casistica dei comportamenti lesivi dell'immagine dell'Amministrazione, anche in considerazione del ricorrere di casi concreti in cui il prestigio risulta leso da condotte non direttamente rivolte contro l'Amministrazione di appartenenza.

Si è potuto inoltre constatare in molti casi la riconosciuta idoneità di qualsiasi delitto, commesso da pubblici dipendenti in danno della P.A. – accertato con sentenza penale definitiva – a configurare il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine, dopo la novella del d.lgs. n. 174 del 2016.

Sempre dall'analisi della casistica giurisprudenziale, si è potuto rilevare che, al di là dei casi in cui si è agito con dolo o si è in presenza di giudicato penale, l'approccio del giudice contabile nei confronti delle forze di polizia è connotato, in genere, dalla considerazione delle molteplici peculiarità, delle attribuzioni e della particolarità dei compiti che caratterizzano tale specifico, delicato e vitale servizio.

Ciò è particolarmente ravvisabile nella valutazione della sussistenza della colpa grave e nella applicazione del potere riduttivo dell'addebito, che sovente sussegue a valutazioni che tengono conto della complessità dell'articolazione delle strutture organizzative, che si riflette nella complessità normativa e regolamentare; complessità legata alla grande varietà dei compiti istituzionali e alla conseguente presenza di numerosissimi settori amministrativi, operativi e di specialità.

Non mancano, tuttavia, in relazione a singole fattispecie concrete di danno erariale, ipotesi nelle quali sono applicati criteri di valutazione più stringenti rispetto ad altre categorie di pubblici dipendenti; proprio con riguardo alla funzione tipica e per la particolare considerazione rivolta dalla collettività al mondo delle forze di polizia, ritenute simbolo di correttezza, affidabilità e serietà professionale.

Bibliografia

AMATO A. et al., *Danno Ambientale: quantificazione e aspetti procedurali*, in *Rivista giuridica on line* curata da Luca Ramacci, 2005, su www.lexambiente.com.

BASSETTA F., commento a *Corte conti, sez. giurisd. Sicilia, sent. 9 novembre 2006, n. 3227 (c.c. 20 settembre 2006)*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 1, anno 2007, Legislazione e giurisprudenza - Corte dei conti, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2007/n-1---gennaio-marzo/legislazione-e-giurisprudenza/corte-dei-conti

- BASSETTA F., commento a *Corte conti, sez. giurisd. Piemonte, sent. 12 giugno 2006, n. 138 (c.c. 23 maggio 2006)*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 3-4, anno 2006, Legislazione e giurisprudenza - Corte dei conti, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2006/n-3-4
- BENVEGNA E., *Il danno all'immagine della p.a.: le questioni aperte sui suoi confini*, in *Ratio Iuris - Diritto amministrativo*, settembre 2019, su www.ratioiuris.it
- BIANCHIN V., *La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico: il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Quaderno n. 8, 2017, su www.carabinieri.it/Internet/ImageStore/Magazines/Rassegna/Quaderno%202017-8/files/basic-html/page1.html
- BONELLI E., *La nozione di colpa grave quale elemento soggettivo della responsabilità per danno erariale a quasi venti anni dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639*, in D. Crocco (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Jovene Editore, 2014, in www.iris.unina.it
- BORGONOVİ E., *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista italiana di public management*, vol. 1, n. 1, 2018, su www.rivistaitalianadipublicmanagement.it
- CAMILLERI G., *Come si configura il danno erariale da disservizio nella giurisdizione contabile?*, in *Diritto e giustizia*, 2013, su www.dirittoegustizia.it
- CANALE A., *Il primo Codice di giustizia contabile: le novità in tema di attività istruttoria e di accertamento del danno erariale*, tratto da una conferenza tenuta il 16 maggio 2017 presso l'Accademia della Guardia di finanza, sede di Roma, in www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivista-web/RepositoryPdf/2018
- COLOMBO M.C., *In tema responsabilità "erariale" delle figure professionali coinvolte nell'esecuzione dell'appalto di lavori*, UNITEL, 2014, in www.unitel.it
- Comando generale della Guardia di finanza - Direzione di Amministrazione, *Manuale in materia di responsabilità amministrativa*, prot. 0378408/2018 AOO: COGE. UOR: RM0010000064 del 19 dicembre 2018
- DELLA FEMINA M., *L'attuale scenario della responsabilità amministrativo-contabile per i pubblici dipendenti*, in *Informazioni della Difesa*, n.

- 6/2013, su www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/periodico_2013
- FOÀ S., *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in M. Andreis – R. Morzenti Pellegrini (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, atti dell'incontro preliminare AIPDA, Università degli Studi di Bergamo, 7 giugno 2016, Giappichelli, Torino, in www.iris.unito.it
- FRANCAVIGLIA R. - BRANDOLINI E., *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, 2004, in www.diritto.it
- GALTIERI et al. (a cura di), *Legislazione a tutela della spesa pubblica nazionale*, Guardia di finanza - Scuola di polizia tributaria, Lido di Ostia, 2016
- INDELICATO A., *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti: retrospettive e prospettive al Codice di giustizia contabile*, in *Il diritto amministrativo*, 03 ottobre 2019, su www.ildirittoamministrativo.it
- INTERLANDI M., *La responsabilità erariale per danno da disservizio*, in *Gazzetta forense*, settembre - ottobre 2018, anno 11, numero 5, su www.gazzettaforense.com/la-rivista
- LANDOLFI F., *Il danno erariale nel giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla corte dei conti. Nuove ipotesi, con particolare riferimento alla giurisprudenza in tema di danno all'immagine*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2019, su www.contabilita-pubblica.it
- LA PISCOPIÀ S., *Sulla responsabilità amministrativa patrimoniale negli organismi tipici del Ministero difesa*, 2014, in www.contabilita-pubblica.it
- LATRONICO G. - DE FRANCISCIS D., *Brevi note in tema di responsabilità per danno erariale del dipendente della P.A.*, in *Rivista della Guardia di finanza*, n. 1, gennaio-febbraio 2008
- LONGAVITA F.M., *Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e le specificità rispetto a quella penale. In particolare, il danno erariale*, estratto della conversazione di studio per i funzionari della Polizia, tenuta il 10 settembre 2018 presso la Scuola superiore di polizia, in www.contabilita-pubblica.it
- MASTROVITO F.P., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione nelle decisioni dei giudici contabili*, in *Informazioni della Difesa*, n. 2/2012, su www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/periodico_2012

- MININNO R., *La responsabilità civile della pubblica amministrazione per il fatto illecito del dipendente*, 2019, in www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoCivile
- MONTI M.M., *Responsabilità amministrativa e danno erariale indiretto*, commento a *Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, sentenza 23 settembre 2009, n. 714*, 2012, in www.contabilita-pubblica.it
- NAPOLI A., *Atti interruttivi della prescrizione e presupposti per il risarcimento del danno all'immagine: recenti approdi ermeneutici anche alla luce del Codice di giustizia contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, anno LXXII, n. 6, novembre-dicembre 2019, 190, su www.rivistacorteconti.it/Archivio/index.html
- NUNZIATA M., *Danno all'immagine e reato prescritto: la giurisprudenza si rassegna alla legge*, in *Rivista della Corte dei conti*, anno LXXII, n. 6, novembre-dicembre 2019, su www.rivistacorteconti.it/Archivio/index.html
- PERROTTA D., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo Codice di giustizia contabile*, in *Federalismi.it*, 2018, su www.ptpl.altervista.org
- Procuratore generale presso la Corte dei conti, *Nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti*, prot. N. PG 943472017, 2 agosto 2007
- RAELI V., *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *LexItalia.it*, n. 4/2014, su www.lexitalia.it
- REBECCHI P.L., *Aggiornamenti sulla responsabilità amministrativo-contabile nell'ambito degli strumenti di contrasto alla corruzione e alla frode nei finanziamenti pubblici*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Quaderno n. 2, 2010, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2010/n-2
- SALERNO A., *Le regole per la determinazione del danno risarcibile da illecito extracontrattuale*, Milano, 2017, in www.ca.milano.giustizia.it
- SANDULLI M.A., *La responsabilità della pubblica amministrazione dal danno civile al danno erariale. L'elemento soggettivo della responsabilità*, 2005, in *federalismi.it*, n. 22/05, su www.federalismi.it

- SCIASCIA M., *Il danno erariale non patrimoniale e danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2019, su www.contabilita-pubblica.it
- TENORE V. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità pensioni e controlli*, III ed., Giuffrè, Milano, 2018
- TENORE V., *Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle forze armate*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, anno LXV, n. 2, aprile - giugno 2017, su www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2017/rassegna-n-2
- TENORE V., *L'obbligo di denuncia del danno erariale dopo il Codice di giustizia contabile*, in *Gazzetta forense*, settembre - ottobre 2018, anno 11, numero 5, 889, su www.gazzettaforense.com/la-rivista
- TENORE V., *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, stralcio del volume di V. Tenore, *Il Manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC, 2015, in www.unicas.it
- TENORE V. - NAPOLI A., *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019
- TENORE V. - PALAMARA L. - MARZOCCHI BURATTI B., *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, II ed., Milano, 2013
- TENORE V., *Responsabilità solidale della P.A. per danni arrecati a terzi da propri dipendenti: auspicabile il recupero di una nozione rigorosa di occasionalità necessaria con i fini istituzionali*, in *LexItalia.it*, n. 2/2005, su www.lexitalia.it
- VETRO A., *La "compensatio lucri cum damno" in diritto privato: applicazione del principio della compensazione nei giudizi amministrativi e contabili*, 13 marzo 2018, in www.giuristidiamministrazione.com
- VETRO A., *La "compensatio lucri cum damno" nei processi contabili, alla luce della sentenza 15 gennaio 2016 n. 5 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Sardegna*, 4 febbraio 2016, in www.giuristidiamministrazione.com
- VETRO A., *Problematiche relative al danno all'immagine della pubblica amministrazione, perseguibile innanzi alla Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore del c.d. Codice di giustizia contabile*, 9 gennaio 2018, in www.giuristidiamministrazione.com

Sitografia principale

Corte dei conti, *Banca dati unificata del controllo e della giurisdizione* (BDU), in www.corteconti.it/HOME/ricerca
www.ca.milano.giustizia.it
www.carabinieri.it
www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma
www.contabilita-pubblica.it
www.corteconti.it
www.difesa.it
www.diritto.it
www.federalismi.it
www.gazzettaforense.com
www.giuristidiamministrazione.com
www.ildirittoamministrativo.it
www.lexitalia.it
www.ratioiuris.it
www.rgs.mef.gov.it
www.rivistacorteconti.it
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it

112 NUE. Organizzazione del servizio in Italia e prospettive tecnologiche nell'interazione con applicazioni per smartphone e in tema di localizzazione delle chiamate di emergenza

di Emanuele Fattori*

Abstract

L'istituzione del Numero Unico di Emergenza europeo (NUE), è riconducibile ad una decisione della Comunità economica europea del 1991, cui è stato poi progressivamente dato corso con strumenti normativi maggiormente incisivi.

La ratio dell'introduzione di un numero dedicato alle emergenze, funzionante sul territorio della Comunità (oggi, naturalmente, Unione), sottende la volontà di fornire ai cittadini europei un servizio fondamentale, dando loro la possibilità di disporre, senza incertezze, di una numerazione univoca e facile da comporre in situazioni notoriamente connotate da particolari stress emotivi.

Tale finalità è facilmente ricavabile da tutti gli atti comunitari che hanno progressivamente regolato la materia, nei quali viene sistematicamente raccomandato agli Stati di dare il massimo impulso alla pubblicizzazione del Numero unico nei confronti dei cittadini, sottolineando quindi l'estremo valore di un'efficace comunicazione, ai fini del corretto funzionamento del servizio e della sua fruibilità.

L'attuazione delle norme comunitarie è stata lunga e non certo indenne da criticità: si è manifestata originariamente una certa resistenza al cambiamento da parte dei vari attori coinvolti nella gestione delle emergenze, cui si sono aggiunte inevitabili difficoltà tecniche strutturali e diverse sensibilità da parte delle istituzioni locali responsabili dell'attuazione dei progetti, dovute all'assenza di meccanismi impositivi e non meramente concertativi.

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

Tra le varie soluzioni tecniche proposte, è stata scelta quella della Centrale unica di risposta, una sala operativa “laica” in grado di filtrare le varie chiamate, smistandole poi alle centrali dei vari enti coinvolti nella gestione delle emergenze, secondo schemi condivisi e codificati.

Purtroppo, a tutt’oggi, non è stata ancora realizzata la copertura dell’intero territorio nazionale e in molte Regioni italiane sono ancora presenti modelli organizzativi di transizione.

Il presente lavoro ha ripercorso la dinamica evolutiva dell’attuazione del NUE, seguendone le tappe fondamentali, sia da un punto di vista normativo che tecnico.

Particolare spazio, in conformità al tema centrale proposto, è stato dato alla problematica dell’implementazione dei sistemi di localizzazione del chiamante, che rivestono un’importanza basilare per garantire l’efficienza dei servizi di soccorso e d’emergenza.

È proprio su tale argomento che sono state poi sviluppate delle riflessioni sulle prospettive di sviluppo tecnologico, che devono necessariamente tener conto dell’imminente avanzare dell’IoT (Internet delle cose) e della nuova rete 5G.

In definitiva occorre in primis garantire l’estensione delle Centrali uniche di risposta su tutto il territorio nazionale, con la correlativa adozione del sistema di localizzazione attualmente più valido denominato AML (Advanced Mobile Location), ma nello stesso tempo occorre, già da ora, pensare a future ma imminenti architetture tecniche, che tengano conto della messa in opera della nuova rete di 5^a generazione.

L’emergenza di implementare rapidamente sistemi tecnologici destinati a scongiurare la diffusione del Covid-19, ha costretto il Governo e la stessa Unione europea a doversi confrontare con la necessità di sfruttare proprio le nuove tecniche di localizzazione e di contact tracing, che rappresentano un’anticipazione di ciò che di qui a poco permetterà lo sviluppo dell’Internet delle cose. È proprio su questo tema e su quello della compatibilità delle nuove tecnologie di tracciamento, utili alla localizzazione, con le esigenze di tutela della riservatezza, che si sono concentrate le riflessioni conclusive.

* * *

The Single European Emergency Number was established in 1991 by a Decision of the European Economic Community; later, the provision was

gradually implemented and integrated with more effective legal instruments.

The reason why a single emergency number was introduced, which could serve the entire territory of the European Community (that is the current European Union of course), was to provide an essential service for all European citizens. This service gives the citizens the possibility to dial quickly and easily a single number when they find themselves in harmful situations, that obviously implies an unusual amount of emotional stress.

Such purpose is clearly described in all the Community legislation that has regulated the matter over time. In said legislation the States are always recommended to publicize as widely as possible the existence of the Single Number to the public. It is important also to recognize the great value of an effective communication in order to guarantee the correct functioning of the service as well as its availability.

The implementation of the relevant community rules was long and not without difficulties: in fact, at the beginning, the various actors involved in the management of emergencies showed some resistances to this change. There were also some inevitable difficulties from the technical and structural point of view. Another problem was determined by the different behaviours of the local Institutions responsible for the implementation of the projects, in connection with the existence of merely consultative approaches and the lack of prescriptive ones.

At last, the Public Safety Answering Point was selected among the various technical solutions proposed. It is a 'laic' operating centre that can filter the incoming calls. It then sorts the calls to the central offices of the relevant bodies, responsible for managing the emergencies, according to shared and codified schemes.

Unfortunately, until now, it was not possible to achieve the coverage of the whole national territory and many Italian regions still adopt temporary organization models.

This publication analyses the evolution of the implementation of the Single European Emergency Number, following its fundamental steps, both from the regulatory and from the technical point of view.

Always in the framework of the proposed central topic, the theme of the implementation of the caller location information systems has been widely discussed, because it is crucial to ensure the efficiency of rescue and emergency services.

Afterwards, the issue has been examined in detail as regards the perspectives of further technological development, that are necessary for the upcoming launch of IoT (Internet of Things) as well as of the new 5G network.

In short, it should be necessary, first of all, to guarantee the expansion of the Public Safety Answering Points all over the national territory. At the same time, it should be adopted the best caller location information system, which is currently the AML (Advanced Mobile Location) but it should be necessary, from now on, also to plan technical architectures for the very near future, in line with the implementation of the new 5th Generation network.

In order to reduce the spread of Covid-19, both Governement and European Union had to discuss together, as a matter of urgency, the necessity to rapidly deploy technological systems, precisely those new localization and contact tracing techniques, that are an anticipation of the upcoming development of the Internet of Things. The final considerations focuses just on this latter issue, as well as on the compatibility of the new localization technologies, paying always particular attention to the protection of privacy.

* * *

Introduzione

Gestire l'emergenza¹ in un contesto sempre più complesso ed articolato e, per dirlo con un termine più in voga, globalizzato: questa è ormai la *mission* degli enti che si occupano di sicurezza e di soccorso nel nostro Paese.

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

1) L'emergenza è definita come una circostanza imprevista, un accidente e, nel significato mutuato dal termine anglosassone *emergency*, indica una particolare condizione, un momento critico che richiede un intervento immediato volto a ripristinare le normali condizioni di vita. Perciò il concetto può essere declinato in maniera differente a seconda dell'ambito in cui ci si trova ad operare, tra cui, per quel che riguarda il presente lavoro, quello sanitario, della sicurezza, dell'incolumità delle persone e dell'integrità della proprietà. Cfr. *Enciclopedia Treccani*, voce "Emergenza". Nella legislazione italiana ed europea non se ne rinviene una definizione puntuale; tuttavia, la raccomandazione della Commissione europea del 25

Gli avvenimenti imprevedibili, sempre più variegati e complessi, sono ormai all'ordine del giorno in una società che si evolve e si trasforma molto più velocemente di quanto possano farlo Stati, Governi e leggi. È una società figlia del web che ci consente l'accesso alla rete *Internet* attraverso la quale, in ogni istante, vengono veicolati miliardi di dati ed informazioni, come un fiume dalla portata incalcolabile.

Dal microcosmo delle piccole realtà locali al macrocosmo delle metropoli, gli operatori della sicurezza e quelli del soccorso affrontano sfide quotidiane facendo i conti con la scarsità degli organici e sperimentando soluzioni tecnologiche che, tuttavia, necessitano di una costante attività di manutenzione ed implementazione per garantire un adeguato livello di servizi.

La gestione dell'emergenza è affidata, ormai da molto tempo, a una serie di istituzioni differenti ed eterogenee, per modalità di intervento e per specificità delle funzioni, ragion per cui è fondamentale creare un coordi-

luglio 2003, riguardante proprio la materia del NUE 112, fornisce una nozione di servizio di pronto intervento che, a parere di chi scrive, finisce per disegnare, pur indirettamente, una panoramica delle situazioni che caratterizzano una condizione di emergenza. Infatti, l'atto comunitario considera il servizio di pronto intervento come quello "*riconosciuto come tale dallo Stato membro, che fornisce assistenza immediata e rapida, in situazioni in cui esiste un rischio diretto per la vita o l'incolumità fisica, la salute o la sicurezza individuale o pubblica, la proprietà privata o pubblica o l'ambiente*". Al termine dell'articolo in esame, il legislatore comunitario precisa che si tratta comunque di un elenco non esaustivo, confortando quanto detto in ordine alla difficoltà di delineare un concetto preciso di emergenza (Cfr. Cap. I § 2).

Nella legislazione del Regno Unito troviamo, invece, il tentativo di esprimere una più generale ed efficace definizione del concetto di *emergency*. Si fa infatti riferimento al *Civil Contingencies Act del 2004* che, pur delineando una nozione apparentemente univoca, finisce poi col richiamare, nella parte introduttiva, un elenco di accadimenti e circostanze rappresentativi di una condizione di *emergency*:

- un evento o una situazione che minaccia gravi danni al benessere umano in un luogo nel Regno Unito;
- un evento o una situazione che minaccia un danno grave all'ambiente di un luogo nel Regno Unito, o guerra o terrorismo, che minaccia seri danni alla sicurezza del Regno Unito.

Ai fini di una migliore qualificazione, l'atto precisa che una situazione rientra nel novero degli eventi indicati precedentemente solo se è idonea a minacciare il benessere umano in quanto capace di causare: la perdita della vita umana, malattie o lesioni personali, danni materiali e la perdita della propria abitazione, l'interruzione della fornitura di denaro, cibo, acqua, energia, carburante, sistemi di comunicazione, trasporti o servizi relativi alla salute. Cfr. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>.

namento tra i vari enti coinvolti nella risposta, affinché vi sia, *in primis*, uniformità e coerenza delle informazioni ricevute dai vari attori pubblici interessati².

Dal flusso informativo che si genera a seguito di un evento critico spesso dipendono l'incolumità o addirittura la sopravvivenza del singolo o di un gruppo di soggetti direttamente coinvolti nella situazione di emergenza; perciò, la fase dell'acquisizione delle richieste – che ormai possono pervenire nelle forme più disparate, alla luce della diffusione delle tecnologie e soprattutto dei *social network* – deve essere considerata fondamentale nella gestione di qualsiasi evento emergenziale.

Si è resa ineludibile, in questo senso, l'esigenza di una sempre più incisiva centralizzazione nella veicolazione delle informazioni e un parallelo coordinamento tra i vari enti, ferme restando le prerogative e le funzioni istituzionali di ciascuno di essi³. La parcellizzazione delle informazioni è ormai del tutto incompatibile con un sistema di sicurezza e di gestione dell'emergenza che deve misurarsi con standard qualitativi e

2) Cfr. G. ANZERA, *La comunicazione di emergenza nel contesto contemporaneo*, in F. COMUNELLO (a cura di), *Social media e comunicazione di emergenza*, Edizione Angelo Guerini e Associati S.p.A., Milano, 2014, p. 13.

3) L'esigenza di coordinamento, correlata a quella di una chiara delimitazione delle competenze, in un ambito estremamente importante come quello dell'attività di protezione civile, ha portato all'emanazione del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. (c.d. *Codice della protezione civile*). Secondo il predetto atto normativo, "il Servizio nazionale della protezione civile è definito come il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo" (Art. 1, comma 1). "Sono attività di protezione civile quelle finalizzate alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento. La previsione consiste nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette all'identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile. La prevenzione consiste nell'insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione" (Art. 2, commi 1, 2, 3).

Il Codice chiarisce in modo più netto la differenziazione tra la linea politica e quella amministrativa e operativa ai differenti livelli di governo territoriale: "Fanno parte del Servizio nazionale le autorità di protezione civile che, secondo il principio di sussidiarietà, diffe-

quantitativi molto diversi rispetto al passato e che non possono più essere assicurati utilizzando metodologie frammentarie o tecnologie di tipo tradizionale. Lo dimostrano i fatti di cronaca e le situazioni emergenziali, sfociate in tragedia a causa di una sottovalutazione scaturita da un'incompleta o non chiara conoscenza degli scenari segnalati dalle vittime coinvolte o dalle persone testimoni degli accadimenti, ricostruiti attraverso una raccolta non coordinata delle informazioni.

renziamento e adeguatezza, garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando, in relazione ai rispettivi ambiti di Governo, le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile e che sono:

- il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia;*
- i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in qualità di autorità territoriali di protezione civile;*
- i Sindaci e i Sindaci metropolitani, in qualità di autorità territoriali di protezione civile limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni”* (Art. 3, comma 1).

“Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile, e determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle Regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con direttive da adottarsi ai sensi dell'articolo 15, predispone gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori” (Art. 5, commi 1 e 2). *“Nel rispetto delle direttive e di quanto previsto dalla legislazione regionale, i Sindaci, i Sindaci metropolitani e i Presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile, esercitano le funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni”* (Art. 6, comma 1). Il decreto legislativo in esame, da un punto di vista generale: ha migliorato la definizione delle funzioni del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco nell'ambito del servizio di protezione civile, quale componente fondamentale; chiarito in modo più netto la differenziazione tra la linea politica e quella amministrativa e operativa ai differenti livelli di governo territoriale; migliorato la definizione della catena di comando e di controllo in emergenza in funzione delle diverse tipologie di emergenze; introdotto il provvedimento della “mobilitazione nazionale”, preliminare a quello della dichiarazione dello Stato di emergenza. Negli artt. 47 e 48 il Codice ha, rispettivamente, stabilito il coordinamento delle varie leggi regolanti la materia ed abrogato diversi articoli contenuti in altre disposizioni, tra cui, interamente, la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che rappresentava in precedenza la norma fondamentale, rubricata appunto con il titolo “Istituzione del

La logica del concentramento e della gestione in un'unica cabina di regia delle richieste di soccorso ormai è, per fortuna, una modalità operativa che, pur lentamente, si è progressivamente fatta strada, nonostante i problemi di ordine tecnologico ma anche di tipo ideologico sottesi al tentativo di ciascun ente partecipante alla gestione della sicurezza e del soccorso pubblico di salvaguardare le proprie specificità.

Nel quadro degli interventi normativi varati dalla Comunità economica europea prima e dall'Unione poi, è nato così il 112 NUE, struttura composta da operatori "laici", che raccoglie le diverse chiamate di emergenza, veicolandole poi ai vari attori della sicurezza o del soccorso.

Alla base della creazione del Numero unico, l'intento delle istituzioni europee di fornire un servizio fondamentale al cittadino, dandogli la possibilità, in situazioni di concitazione e difficoltà come quelle emergenziali, di poter digitare un'utenza semplice ed intuitiva, valida su tutto il territorio comunitario.

La segnalata finalità sottesa alla nascita del 112 europeo, è chiaramente ricavabile da tutta la normativa comunitaria, che rimarca costantemente ai singoli Stati la necessità di adottare tutte le misure destinate ad informare adeguatamente i cittadini circa la natura e le modalità di erogazione del servizio.

La gestazione del NUE in Italia è stata lunga e travagliata, per i motivi sopra brevemente accennati; pertanto, al fine di comprendere efficacemente

Servizio nazionale della protezione civile". Sul punto cfr. M. MASSAVELLI, *Il nuovo Codice della protezione civile*, reperibile all'indirizzo: <https://sicurezzaegiustizia.com/il-nuovo-codice-della-protezione-civile>. È importante sottolineare che, in concomitanza con l'emergenza connessa all'infezione da Coronavirus, è stato di recente emanato il d.lgs. 6 febbraio 2020 n. 4, pubblicato nella G.U. del 12/02/2020, che ha apportato modifiche al Codice *de quo*. Il citato atto normativo delegato è finalizzato a garantire un migliore scambio informativo fra tutti gli Enti locali, nel corso degli eventi emergenziali: una più corretta determinazione degli "ambiti territoriali e organizzativi ottimali" per assicurare lo svolgimento delle attività di protezione civile e un efficace coordinamento a ciascun livello territoriale, nel rispetto della funzione di coordinamento generale posta in capo al Dipartimento della protezione civile; il potenziamento dei sistemi di allertamento; la puntuale definizione delle modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile; il rafforzamento delle misure finalizzate ad assicurare la continuità amministrativa. Le nuove disposizioni definiscono in modo più puntuale le responsabilità nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile e adeguano l'ordinamento agli obblighi relativi all'appartenenza del Servizio al Meccanismo di protezione civile dell'Unione europea. Cfr. <https://gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/12/20G00016/sg>.

la dinamica evolutiva, occorrerà effettuare dapprima un *excursus* normativo, ripercorrendo le tappe fondamentali fino all'avvio del servizio, per poi incentrare il discorso sulla situazione attuale e sulle prospettive di sviluppo tecnologico.

È da evidenziare, comunque, che il nostro Paese ha attraversato numerose emergenze dovute sia a calamità naturali sia ad un'estrema conflittualità sociale - nel periodo icasticamente denominato degli "anni di piombo" - mettendo in atto adeguate e vincenti strategie per la gestione dei vari eventi, sia dal punto di vista preventivo che repressivo. Quindi, al di là di polemiche, spesso sterili, il Paese - e con esso i suoi apparati - hanno dimostrato di possedere grande capacità di adattamento e di risposta alle criticità creando, progressivamente, un'architettura giuridica, amministrativa ed operativa che è stata in grado di reagire efficacemente a tutte le pericolose sollecitazioni provenienti da più direzioni, destinate a mettere in crisi lo stesso ordinamento statale.

Se uno dei punti di forza mostrato dall'attuale sistema di sicurezza italiano, frutto delle esperienze maturate durante i periodi storici più travagliati della Repubblica, vede nel coordinamento⁴ delle diverse forze di polizia, voluto dalla legge n. 121 del 1981, il metodo più efficace per gestire tutte le attività connesse all'ordine ed alla sicurezza pubblica, attraverso un costante flusso informativo ascendente e discendente, diventa ineludibile l'esigenza, anche nel settore dell'emergenza e del soccorso pubblico, di garantire parimenti un'unica cabina di regia capace di recepire, valutare, smistare e quindi condividere le informazioni provenienti da più parti.

La frammentazione delle chiamate di emergenza, convogliate verso centrali diverse, pur se apparentemente più efficace, poiché orienta direttamente la scelta dell'utente sul numero da comporre in relazione all'esigenza, finisce per causare un'inutile duplicazione delle telefonate, che porta a delineare in maniera non univoca le situazioni prospettate oltre ad impegnare inutilmente operatori delle singole forze di polizia o degli enti deputati al soccorso pubblico, per richieste non di specifica competenza.

Va considerata dunque con favore e senza pregiudizi l'introduzione del NUE 112 che, come ha affermato lo stesso Capo della Polizia, Prefetto Franco Gabrielli, nel corso di un intervento pubblicato sul sito ufficiale del

4) Cfr. C. MOSCA, *Il coordinamento delle forze di polizia*, Cedam, Padova, 2005, p. 1 ss.

Servizio de quo, rappresenta “un metodo che, come tutti i metodi deve affermarsi... le incongruenze e le incomprensioni sono nella traduzione del metodo che può essere migliorato, può essere ridefinito ma (ciò che è di tutto rilievo n.d.r.) è la creazione di una sala laica che diventa non solo il luogo di confluenza delle chiamate ma anche il luogo in cui le chiamate vengono scremate, le chiamate inutili vengono messe da una parte e le chiamate che necessitano di un intervento specifico e non dell'intervento generico, approdano alla sala operativa che meglio le può trattare”.

1.1. Il numero unico di emergenza: l'evoluzione normativa

L'introduzione Numero unico europeo “112”, scaturì da una decisione presa in seno al Consiglio delle Comunità europee il 29 luglio 1991⁵.

L'obiettivo perseguito dalla Comunità europea, oggi naturalmente Unione, era quello di consentire a chiunque si trovasse nei Paesi comunitari, in caso di emergenza, di poter comporre un numero di facile memorizzazione senza necessità di reperire, per ciascuna realtà locale, il relativo contatto telefonico.

Ulteriori motivazioni alla base dell'adozione del Numero unico europeo, erano legate alla gratuità del servizio e soprattutto alla volontà di standardizzare le soluzioni tecnologiche, finalizzate a dotare tutti i servizi di emergenza della funzione di localizzazione geografica del chiamante. In sostanza, tutti gli Stati membri avrebbero dovuto assicurare che le chiamate di emergenza venissero gestite tramite il numero unico 112, oltre che attraverso i numeri nazionali già esistenti.

Fu lasciata comunque un'ampia libertà di organizzare il servizio in relazione alla conformazione delle infrastrutture tecniche esistenti nei singoli Paesi, contemplando un adeguamento abbastanza elastico, in termini temporali, in ragione delle prevedibili difficoltà.

Dopo circa undici anni, la direttiva 7 marzo 2002, 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio “relativa al servizio universale e ai diritti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica” introdusse una specifica regolamentazione della materia.

5) Cfr. decisione 91/396/CEE.

In particolare, l'art. 26 della predetta direttiva prevedeva letteralmente:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, oltre ad altri eventuali numeri di emergenza nazionali specificati dalle autorità nazionali di regolamentazione, tutti gli utenti finali di servizi telefonici accessibili al pubblico, ed in particolare gli utenti di telefoni pubblici a pagamento, possano chiamare gratuitamente i servizi di soccorso digitando il numero di emergenza unico europeo “112”.

2. Gli Stati membri garantiscono che le chiamate al numero di emergenza unico europeo “112” ricevano adeguata risposta e siano trattate nel modo più conforme alla struttura nazionale dei servizi di soccorso e in maniera compatibile con le possibilità tecnologiche delle reti.

3. Gli Stati membri provvedono affinché, per ogni chiamata al numero di emergenza unico europeo “112”, le imprese esercenti reti telefoniche pubbliche mettano a disposizione delle autorità incaricate dei servizi di soccorso, nella misura in cui sia tecnicamente fattibile, le informazioni relative all'ubicazione del chiamante.

4. Gli Stati membri provvedono affinché i cittadini siano adeguatamente informati in merito all'esistenza e all'uso del numero di emergenza unico europeo “112”».

In sostanza il predetto atto comunitario, cercando di imporre un'accelerazione al progetto, rimarcò la necessità per gli Stati membri di garantire che gli utenti di reti telefoniche pubbliche, specie a pagamento, potessero disporre del numero unico di emergenza gratuito 112⁶.

Anche in questo caso, pur prevedendo, genericamente, la necessità di assicurare adeguata risposta alle chiamate su tale numero, il legislatore comunitario intese lasciare libero il singolo Stato – come d'altra parte nella configurazione generale delle direttive – di adottare le soluzioni più adeguate e performanti rispetto alle architetture strutturali esistenti in ciascun Paese.

Uno degli aspetti più importanti fu la previsione della messa a disposizione, da parte dei gestori dei servizi di telefonia, dei dati relativi alla localizzazione del chiamante, ove tecnicamente possibile.

6) Appare evidente come la decisione del 1991, appartenendo al *soft law*, non aveva compulsato adeguatamente gli Stati nel creare il 112 quale numero di emergenza europeo. Pertanto, le istituzioni dell'Unione decisero di utilizzare uno strumento normativo più incisivo quale è la direttiva, dotata di efficacia vincolante.

La disposizione citata non contemplò, comunque, la sostituzione dei numeri di emergenza nazionali, che potevano essere affiancati al servizio del Numero unico europeo.

La direttiva del 12 luglio 2002, 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, stante l'importanza conferita alla localizzazione di emergenza, autorizzò i servizi di pronto intervento ad utilizzare i dati di localizzazione senza il consenso dell'utente interessato.

Gli Stati membri avrebbero dovuto garantire procedure in base alle quali il fornitore di una rete e/o di un servizio pubblico di telecomunicazioni potesse, per ogni singola linea di comunicazione, non rispettare il temporaneo rifiuto o la mancanza di assenso di un utente al trattamento dei dati di localizzazione, a beneficio di organismi preposti al trattamento delle chiamate di emergenza, riconosciuti come tali da uno Stato membro.

In seguito, il 25 luglio 2003, la Commissione europea adottò una raccomandazione con la quale fornì alcune definizioni generali sull'accezione da dare al concetto di servizio di emergenza, o più precisamente di servizio di pronto intervento, da intendersi come quello: *“riconosciuto come tale dallo Stato membro, che fornisce assistenza immediata e rapida, in situazioni in cui esiste un rischio diretto per la vita o l'incolumità fisica, la salute o la sicurezza individuale o pubblica, la proprietà privata o pubblica o l'ambiente (elenco non esaustivo)”*.

Nello stesso atto si invitavano gli Stati membri ad applicare una serie di principi e condizioni nella trasmissione delle informazioni di localizzazione ai servizi di soccorso per le chiamate effettuate al Numero unico europeo “112”.

In particolare, per ciascuna chiamata di emergenza per la quale era stato identificato il numero di abbonato o di utenza, gli operatori delle reti pubbliche avrebbero dovuto consentire ai centri di raccolta delle chiamate di soccorso e alle autorità di pronto intervento, di aggiornare le informazioni di localizzazione grazie a una funzione di ricomposizione automatica del numero (c.d. *pulling*) al fine di trattare l'emergenza⁷.

La raccomandazione esortava gli Stati ad adottare soluzioni innova-

7) È una soluzione tecnica efficacemente messa a punto nel modello CUR, oggi ormai adottato in Italia ed in estensione su tutto il territorio nazionale. Per la disamina del modello vedi *infra*.

tive, il più possibile armonizzate e flessibili, in modo da poter essere compatibili con eventuali sviluppi futuri della tecnologia, come quelli relativi ai terminali telematici installati a bordo degli autoveicoli.

Alla luce della costante evoluzione delle tecnologie, si esortavano gli Stati membri a promuovere e sostenere lo sviluppo di servizi di assistenza in particolari situazioni, ad esempio per turisti e viaggiatori, per il trasporto stradale e ferroviario di merci pericolose, tra cui le procedure per la trasmissione dei dati di localizzazione e di altre informazioni, in caso di emergenza o di incidenti, verso i centri di raccolta delle chiamate di emergenza⁸.

I Paesi membri venivano invitati a sostenere l'elaborazione e l'attuazione di specifiche di interfaccia comuni (per garantire l'interoperabilità

8) Essendo connesso al tema del 112 NUE, appare opportuno fare cenno al sistema *E-call*, vale a dire il dispositivo installato su alcuni veicoli, che compone automaticamente il numero di emergenza unico europeo 112 in caso di incidente stradale grave e comunica la posizione dell'automezzo ai servizi di emergenza.

L'Unione europea, nell'ambito dello sviluppo di sistemi intelligenti (*Intelligent transport systems*) ed intermodali di trasporto, con la direttiva del 7 luglio 2010, 2010/40/UE, del Parlamento e del Consiglio, ha introdotto il sistema citato, includendolo tra le "azioni ed i settori" prioritari da sviluppare, prevedendo la definizione delle misure necessarie per l'introduzione in tutto il territorio dell'UE di un servizio elettronico di chiamata di emergenza (*E-Call*) interoperabile ed in particolare:

- la disponibilità a bordo dei necessari dati ITS da scambiare;
- la disponibilità delle apparecchiature necessarie presso i centri di risposta alle chiamate di emergenza che ricevono i dati trasmessi dai veicoli;
- l'agevolazione dello scambio di dati elettronici tra i veicoli ed i centri di risposta alle chiamate di emergenza.

Con il regolamento del 29 aprile 2015, 2015/758, modificativo della direttiva del 5 settembre 2007, 2007/46/CE, la stessa Unione ha poi stabilito i requisiti di omologazione per lo sviluppo del sistema *E-Call* di bordo basato sul servizio di emergenza europeo 112. Il servizio è stato fortemente voluto, alla luce della recrudescenza del fenomeno dei sinistri stradali, che ancor oggi fa registrare migliaia di vittime e costi economici per centinaia di miliardi di euro.

La stima effettuata in sede comunitaria ha previsto che il 112 *E-Call* avrebbe potuto accelerare i tempi di risposta alle emergenze del 40% nelle aree urbane e del 50% nelle campagne, riducendo il numero delle vittime di almeno il 4% e il numero delle lesioni gravi del 6%.

Dal punto di vista tecnico, il dispositivo si attiva automaticamente non appena i sensori e/o i processori di bordo (ad es. *airbag*) rilevano un incidente grave; una volta attivato, il sistema compone il numero di emergenza europeo 112, stabilisce un collegamento telefo-

dei servizi su scala europea) e ad incoraggiare l'uso delle tecnologie di localizzazione ad alta precisione, come quelle di localizzazione delle reti mobili di terza generazione e dei sistemi di navigazione satellitare.

L'atto rimarcava l'obbligo di fornire ai cittadini informazioni adeguate sull'esistenza, le modalità d'uso e i vantaggi dei servizi del 112, nonché sul trattamento dei loro dati per le finalità connesse all'emergenza.

Al fine di completare la disamina degli atti di derivazione comunitaria incidenti sullo sviluppo del 112 NUE occorre citare la direttiva UE 2018/1972 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che di recente ha istituito il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

L'articolo 109 del citato atto, rubricato come “*Comunicazioni di emergenza e numero unico di emergenza europeo*”, è intervenuto ribadendo e sviluppando ulteriormente alcuni principi già riportati negli atti analizzati in precedenza, insistendo però su talune disposizioni concernenti la garanzia di accesso ai servizi di emergenza da parte dei disabili ed aprendo la strada a nuove e più precise tecnologie di localizzazione.

nico con il *call center* di emergenza appropriato (ai punti di risposta di sicurezza pubblica - PSAP) e invia i dettagli dell'incidente (con un set minimo di dati - MSD) al centro di soccorso, incluso il tempo del sinistro, la posizione accurata del veicolo e la direzione di marcia.

Una *E-Call* può anche essere attivata manualmente da un testimone di un incidente grave, premendo un pulsante nell'auto. Non si tratta di una scatola nera ma di un sistema che opera tramite una *e-Sim* installata, che si attiva nel solo caso di evento rilevante (esempio fuoriuscita dell'*airbag*) e non può essere utilizzato per monitorare i movimenti degli automobilisti.

Nell'aprile 2015, il Parlamento europeo e il Consiglio, dopo l'analisi di distinte proposte, hanno in sostanza trovato un compromesso sancito dal regolamento 758, con la previsione:

- del montaggio obbligatorio del sistema di bordo *E-Call* basato su 112 su tutti i nuovi tipi di veicoli M1 e N1 (Autovetture e furgoni leggeri) dal 31 marzo 2018 in poi;
- del diritto del proprietario del veicolo di utilizzare un sistema di bordo TPS *E-Call* che fornisce un servizio (privato) simile, oltre al sistema di bordo *E-Call* basato sul 112.

Al predetto atto normativo, entrato in vigore a partire proprio dal 31.03.2018, che ha comportato l'obbligatorietà del sistema a bordo dei veicoli omologati per circolare sul territorio europeo, hanno fatto seguito, per i dettagli attuativi, il regolamento di esecuzione (UE) 2017/78 della Commissione e il regolamento delegato (UE) 2017/79, pubblicati nella Gazzetta ufficiale il 17 gennaio 2017.

Tali ulteriori norme comunitarie hanno stabilito i dettagli tecnici per la fabbricazione, l'omologazione e l'installazione del dispositivo *E-Call* sui veicoli, prevedendo, altresì, accorgimenti atti a scongiurare l'utilizzo per finalità diverse da quelle connesse all'emergenza e confliggenti con le esigenze della privacy dei cittadini europei.

Particolarmente significativi appaiono essere il comma 5, laddove si esortano gli Stati a garantire pari opportunità ai diversamente abili ed il comma 6 che prevede, per la prima volta, una doppia forma di localizzazione del chiamante, sia *network based*, basata cioè sulla rete, sia mediante dispositivo mobile.

Si tratta di un importante passo in avanti per una migliore e più precisa forma di tracciabilità del terminale mobile, suscettibile di aumentare sensibilmente le possibilità di rintraccio dell'utente che si rivolge al servizio di emergenza.

La norma si conclude rimettendo alla Commissione l'emanazione di più atti delegati (il primo entro dicembre 2022) previa consultazione del Berec⁹, per garantire in sostanza la *“compatibilità, l'interoperabilità, la qualità, l'affidabilità e la continuità delle comunicazioni di emergenza nell'Unione in relazione alle soluzioni relative alle informazioni sulla localizzazione del chiamante, all'accesso per gli utenti finali con disabilità e all'instradamento allo PSAP più idoneo”*.

Proseguendo nella disamina della tematica del NUE (Numero Unico per le Emergenze) occorre dire che in Italia la sua introduzione non è stata indenne da criticità e ritardi, dovuti sia ad un'iniziale generale resistenza ai cambiamenti sia alla stessa configurazione amministrativa del nostro Paese, caratterizzata da una fitta e spesso non netta ripartizione di competenze in materia tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Infatti, le norme che progressivamente hanno dato attuazione agli atti comunitari investono materie diverse, dal settore dell'ordine e della sicurezza pubblica a quelli del soccorso sanitario e della protezione civile; pertanto, il panorama normativo di riferimento ha interessato sfere di competenza riferibili in parte al livello statale ed in parte al livello regionale o locale.

In particolare, l'art. 117 della Costituzione contempla, tra le materie di legislazione esclusiva, l'ordine e la sicurezza pubblica, previste dal comma 2, lettere h) e m), ad esclusione della polizia amministrativa locale; postula, inoltre, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

9) Si tratta di un'agenzia dell'U.E. volta a garantire la coerente attuazione del Quadro normativo europeo per le comunicazioni elettroniche.

Al contempo prevede, tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regione (comma 3), la tutela della salute, la protezione civile e il governo del territorio. La situazione risulta particolarmente complessa in ragione del fatto che, per lungo tempo, non è stata data alcuna attuazione legislativa all'articolo 118, comma 3, concernente la disciplina delle forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni in materia di ordine e di sicurezza pubblica¹⁰. Ciò ha dato origine ad una sovrapposizione di competenze che è spesso sfociata in giudizi di legittimità costituzionale promossi dal Governo centrale verso leggi regionali ritenute invasive delle attribuzioni riconosciute esclusivamente allo Stato dal menzionato articolo 117, comma 2, lett. h).

Alla luce della competenza legislativa concorrente, riguardante alcune materie inevitabilmente collegate al NUE 112 e del perdurante vuoto normativo, solo in parte colmato dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14., di cui si parlerà diffusamente più avanti, è stato necessario prevedere un coordinamento tra lo Stato e le Regioni per l'istituzione del servizio e la relativa estensione sul territorio nazionale.

La direttiva cosiddetta “*Servizio universale*” del 7 marzo 2002, 2002/22/CE, e la connessa raccomandazione del 25 luglio 2003 hanno, invece, trovato attuazione, a livello di fonti primarie, con l'art. 127, comma 4, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 “*Codice in materia di protezione dei dati personali*”¹¹ e con il d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”.

Nel 2006, come previsto dall'art. 127, in precedenza citato, il Ministero delle comunicazioni ha emanato il decreto del 27 aprile, con il quale il Numero unico europeo di emergenza “112” è stato individuato come uni-

10) L'art. 118, comma 3, aveva infatti previsto, letteralmente: “*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali*”.

11) Il citato comma recita: “*Il fornitore di una rete pubblica di comunicazioni o di un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico predispone procedure trasparenti per garantire, linea per linea, l'inefficacia della soppressione dell'identificazione della linea chiamante, nonché, ove necessario, il trattamento dei dati relativi all'ubicazione, nonostante il rifiuto o il mancato consenso temporanei del contraente o dell'utente, da parte dei servizi abilitati in base alla legge a ricevere chiamate di emergenza. I servizi sono individuati con decreto del Ministro delle comunicazioni, sentiti il Garante e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”.

co servizio abilitato a ricevere le chiamate di emergenza dei cittadini verso i numeri 112, 113, 115 e 118.

Nello stesso anno la Commissione europea ha aperto una travagliata procedura d'infrazione per violazione agli obblighi previsti dall'art. 26 della direttiva "Servizio universale"¹² cui il Governo italiano ha cercato di porre rimedio emanando, progressivamente, alcuni ulteriori atti normativi.

Il Ministero delle comunicazioni ha in seguito definito, con il decreto del 22 gennaio 2008, per i numeri di emergenza 112 e 113, le modalità tecniche per l'attuazione del Numero europeo "112" nonché l'obbligo per le imprese esercenti le reti telefoniche di mettere a disposizione le informazioni sulla localizzazione del chiamante, mediante un sistema informatico ubicato presso il Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno.

Lo stesso decreto ha previsto una ripartizione automatica delle chiamate dirette alle numerazioni 112 e 113 tra le centrali operative dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato¹³. L'atto normativo da ultimo richiamato non ha comunque evitato la sentenza di condanna del 15 gennaio 2009 da parte della Corte di giustizia europea; pertanto, a seguito di un'interlocuzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Commissione europea sulle modalità di attuazione degli obblighi previsti dalla sentenza della Corte di giustizia, è stata individuata una soluzione, cosiddetta "ponte", basata su Punti di risposta di pubblico soccorso di primo livello, indicati anche come PSAP1 (*Public Safety Answering Point di primo livello*).

Si è concordato così che l'acquisizione dei dati sulla localizzazione

12) I richiami della Commissione riguardavano in particolare l'inadempimento del citato articolo nella parte in cui obbligava la messa a disposizione delle informazioni sull'identificazione e sulla localizzazione del chiamante al Numero unico di emergenza europea 112, effettuate dai telefoni cellulari.

13) Appare opportuno rappresentare che tra le numerazioni di emergenza non figura il 117, che fa capo alla Guardia di finanza ed è considerato un numero di pubblica utilità. Il servizio è stato predisposto per ricevere segnalazioni di episodi di interesse per il Corpo, in ragione delle peculiari funzioni di polizia economico-finanziaria, a tutela delle risorse pubbliche e degli interessi della collettività. Pertanto i riferimenti effettuati nel presente lavoro alle forze di polizia, vanno intesi come riconducibili alle sole due forze a competenza generale cioè Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri. Cfr. art. 16, legge 121 del 1981. In ordine alla qualificazione del 117 quale numero di pubblica utilità, cfr. <http://www.gdf.gov.it/servizi-per-il-cittadino/contatti/117-il-numero-di-pubblica-utilita>.

del chiamante sul territorio nazionale venisse demandata alle centrali operative che gestivano la numerazione “112”, assegnata all’Arma dei Carabinieri.

Con decreto del 12 novembre 2009, il Ministero dello sviluppo economico¹⁴ ha esteso alle numerazioni del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e dell’Emergenza sanitaria la possibilità di accedere al servizio di identificazione e localizzazione delle chiamate dirette, rispettivamente, ai numeri 115 e 118.

Successivamente, con la legge del 20 novembre 2009, n. 166, cosiddetta “salva infrazioni”, di conversione con modificazioni del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 – finalizzato a dettare delle disposizioni urgenti per l’attuazione degli obblighi comunitari e per l’esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia della Comunità europea – sono state stanziare risorse per la localizzazione e l’identificazione del chiamante, mediante un concentratore attestato presso il Centro elaborazione dati interforze del Ministero dell’interno, e per la predisposizione tecnologica delle sale operative.

Nello stesso tempo, il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione europea, con la direttiva 25 novembre 2009, 2009/136/CE, hanno integrato la normativa sul Numero unico di emergenza-112 prevedendo, in particolare, una più rapida messa a disposizione delle autorità di soccorso delle informazioni sull’ubicazione di chi effettua la chiamata al numero “112”, una maggiore pubblicità del Numero europeo di emergenza e la possibilità di accesso, per gli utenti disabili e con esigenze particolari, equivalente a quelle degli altri utilizzatori.

Per dare maggiore incisività all’azione dello Stato, tesa alla realizzazione del NUE, il d.lgs. 28 maggio 2012, n. 70 ha introdotto nel Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1 agosto 2003 n. 259), l’art. 75-*bis* che attribuisce al Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, poteri di indirizzo e di coordinamento per l’individuazione e l’attuazione delle iniziative volte alla piena realizzazione del Numero unico di emergenza nel territorio nazionale.

La norma ha previsto anche che, per l’esercizio dei suddetti poteri, il Ministero dell’interno si possa avvalere di una commissione consultiva co-

14) Che aveva assorbito, nel frattempo, le competenze del Ministero delle comunicazioni.

stituita presso il medesimo Ministero e ne ha stabilito la composizione¹⁵. Il decreto ha inoltre sancito che, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, il Ministero dell'interno possa stipulare protocolli d'intesa con le Regioni interessate¹⁶.

È, dunque, fondamentale il coinvolgimento delle Regioni nell'*iter* di istituzione del NUE 112 nel territorio nazionale sia attraverso la partecipazione alla Commissione consultiva, cui prendono parte i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni, sia mediante la stipula di apposite intese.

Con decreto del Ministro dell'interno del 7 ottobre 2013, è stata costituita la commissione consultiva di cui al ricordato art. 75-*bis*, comma 2, incardinandola presso il Dipartimento della pubblica sicurezza ed affidandone la Presidenza al Vice direttore generale della pubblica sicurezza preposto dall'attività di coordinamento e di pianificazione delle forze di polizia¹⁷.

15) La Commissione consultiva è composta da rappresentanti del Ministero dell'interno (nello specifico, del Dipartimento della pubblica sicurezza e del Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile), del Dipartimento per le politiche europee, della Conferenza Stato-Regioni, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute e del Ministero della difesa.

16) Per una disamina puntuale dello strumento dell'intesa, quando lo Stato svolge funzioni di raccordo di attività ricadenti nelle competenze regionali, si veda R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2017, Giappichelli, pp. 296-300. In ordine a tale argomento è opportuno ricordare che le intese costituiscono un vero punto di forza del modello della sicurezza partecipata. In merito taluni autori (A.M. BARONI - C. FUSCO - G. PINTUS, *I nuovi orizzonti del sistema della sicurezza*, in M.T. Sempreviva, *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'interno*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2017, p. 176), osservano che anche le Regioni hanno avuto un ruolo proattivo nell'utilizzazione dello strumento pattizio nell'ambito della sicurezza integrata: vedasi i protocolli sottoscritti dal Ministero dell'interno e dai Presidenti delle Regioni per l'attuazione di politiche integrate di sicurezza. Nel solco della riforma del titolo V della Parte seconda della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'ente Regione perfeziona la definizione di politiche integrate di sicurezza mediante una copiosa produzione legislativa. Come si è avuto modo di accennare all'inizio del presente paragrafo, il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, ha previsto finalmente una serie di misure volte all'attuazione dell'art. 118 comma 3 della Costituzione, definendo il nuovo concetto di "sicurezza integrata" e le linee generali tese a garantire le politiche di sicurezza ad essa ispirate, prevedendo la sede istituzionale entro cui vanno elaborate, i soggetti da coordinare, le modalità di attuazione del coordinamento ed i settori in cui esso deve attuarsi (Cfr. Cap. II § 3).

17) Il Dipartimento della pubblica sicurezza e in particolare l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia previsto e disciplinato dagli articoli 5, comma 1, lett. a) e 6 della l. n. 121/1981, è il coordinatore tecnico-operativo delle forze di polizia, ma assume in quest'ambito una funzione di coordinamento di soggetti che, a diverso titolo

1.2. Le progressive scelte strategiche: la soluzione della Centrale unica di risposta

La Commissione consultiva, non appena insediata, ha deciso di assegnare ad un tavolo tecnico l'incarico di procedere ad un'analisi ricognitiva dello stato di attuazione del NUE 112 sul territorio nazionale.

Dalla ricognizione è risultato che, nell'intero Paese, il NUE 112 era affidato all'Arma dei Carabinieri (secondo la già ricordata “soluzione ponte”), con possibilità di identificazione e di localizzazione del chiamante da rete fissa e di localizzazione da rete mobile, attraverso il concentratore installato presso il Centro elaborazione dati interforze, nonché di trasferimento delle chiamate – in fonia – e degli stessi dati di localizzazione verso le numerazioni 113, 115 e 118.

Nel 2009, inoltre, si era proceduto alla predisposizione tecnologica delle sale operative presso la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, individuate come PSAP di primo livello¹⁸, utilizzando le risorse stanziare in forza della legge n. 166/2009, secondo il modello chiamato “NUE 2009 integrato”.

Il modello consentiva di individuare e localizzare il chiamante da rete fissa e da rete mobile nonché di trasferire la chiamata in fonia, con la relativa scheda elettronica contenente i dati identificativi e la localizzazione, ai numeri 115 e 118.

Nella Regione Lombardia, tuttavia, si stava sperimentando un modello differente che prevedeva una Centrale unica di risposta di primo livello (CUR-PSAP1), c.d. *Call center laico*, incaricata della ricezione delle chiamate dirette a tutte le numerazioni di emergenza 112, 113, 115, 118) e quindi all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato, ai Vigili del fuoco e all'Emergenza sanitaria¹⁹.

e con specifica competenza, fanno parte del sistema del soccorso pubblico. Ciò comporta un ampliamento delle competenze del Dipartimento della pubblica sicurezza in un ambito che non comprende solo le sue specifiche attribuzioni, con il risultato che lo stesso Dipartimento diviene nodo di collegamento tra le varie istituzioni deputate al soccorso, che non sono più separate ma in un rapporto di stretta complementarietà tra loro.

18) PSAP1: *Public Safety Answering Point* di primo livello.

19) Per chiarezza espositiva, la definizione di 118 come numero dell'emergenza sanitaria è data, indirettamente, dal decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992, recante atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza

Gli operatori di primo livello dovevano in sostanza filtrare le chiamate inutili e individuare la Centrale operativa di secondo livello (i c.d. PSAP2), competente per funzione e territorio (Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Vigili del fuoco e Soccorso sanitario), alla quale trasferivano la chiamata e la scheda di contatto che includeva la localizzazione del chiamante, i suoi dati identificativi nonché la classificazione dell'evento, per la sua successiva gestione.

Il modello lombardo è stato poi riconosciuto come il modello più adeguato per la realizzazione del progetto a livello nazionale, sia dalla Commissione salute, nell'ambito della Conferenza Stato - Regioni nel corso della seduta del 6 novembre 2011, sia dalla Commissione consultiva *ex art. 75-bis* del Codice delle comunicazioni elettroniche.

Nel 2014 il Ministro dell'interno ha approvato la configurazione infrastrutturale proposta dalla Commissione, individuando nella Centrale unica di risposta di primo livello il modello organizzativo da adottare a livello nazionale; inoltre, ha stabilito che la Commissione costituisce il referente principale delle Regioni e delle Province.

La Centrale unica di risposta del Numero unico 112 si pone, infatti, come filtro attivo tra il cittadino, che segnala una situazione di emergenza, e le centrali operative esistenti, realizzando una riduzione del tempo di chiamata e di intervento grazie all'implementazione di complesse tecnologie (localizzazione, trasferimento telematico dei dati, identificazione) e all'eliminazione delle chiamate inutili e improprie che costituiscono una percentuale piuttosto rilevante di quelle complessivamente ricevute.

Questa scelta organizzativa permette una delega ponderata della gestione dell'evento alle Centrali operative di secondo livello, che possono focalizzarsi sull'intervento dei propri equipaggi lasciando il compito di filtrare e di deflazionare le chiamate plurime generate in relazione al medesimo evento alla Centrale di primo livello (NUE 112).

sanitaria di emergenza. Cfr. GU Serie generale n. 126 del 30-05-1992. L'articolo 2 del citato decreto definisce che lo scopo dell'intervento normativo è "*quello di abituare i cittadini a chiamare un unico numero per ogni emergenza sanitaria*". In molti casi, tuttavia, il termine *soccorso sanitario* viene usato come sinonimo. Al riguardo, infatti, lo stesso Ministero della salute, nel dare la nozione del numero 118, lo definisce come "*il numero telefonico di riferimento per tutti i casi di richiesta di soccorso sanitario a persone vittime di malori o incidenti di qualsiasi natura*". Cfr. http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1050&area=118%20Pronto%20Soccorso&menu=vuoto.

Il modello della CUR ha previsto, tra l'altro, la realizzazione presso le centrali operative (PSAP2) delle soluzioni tecnologiche funzionali all'interoperabilità tra CUR e PSAP2 e la realizzazione della rete dati di interconnessione tra le centrali operative "laiche", le sale operative degli enti di emergenza e il Concentratore elaborazione dati interforze.

Il modello organizzativo lombardo che, come abbiamo visto, era stato individuato quale prototipo da estendere a tutto il territorio nazionale per la realizzazione del NUE 112, da attuarsi d'intesa con le Regioni sulla base di protocolli, è stato poi riconosciuto formalmente con l'art 8, co.1, lett. a) della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. legge Madia).

Il principio di delega ha trovato attuazione con l'art. 6 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 rubricato "*Realizzazione sul territorio nazionale del servizio Numero unico di emergenza europeo 112*", che ha previsto il termine (non perentorio) di due anni per il completamento dei progetti sul territorio.

La stessa disposizione ha demandato alla commissione consultiva di cui all'art. 75-bis, comma 2, del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, il compito di determinare la completa e uniforme realizzazione del numero unico di emergenza europeo 112 su tutto il territorio nazionale.

Nel percorso di realizzazione del servizio NUE 112, è stato codificato un procedimento che inizia con la determinazione della Regione e si sviluppa con l'avvio formale delle interlocuzioni con il Ministero dell'interno cui segue la sottoposizione, alla più volte citata Commissione consultiva, di un progetto preliminare, elaborato dalla Regione interessata, con successiva stipula di protocolli d'intesa tra il Ministero dell'interno e la Regione, previsti dal comma 3 dell'art. 75-bis²⁰.

Per consentire un'uniforme attuazione del servizio, la Commissione consultiva ha messo a punto uno schema di protocollo d'intesa che, tuttavia, richiede un adeguamento alle caratteristiche territoriali e socio-economiche delle Regioni di riferimento, nonché un Disciplinare Tecnico Operativo standard (DTO) per definire in maniera precisa e condivisa gli ambiti e le responsabilità delle CUR NUE 112, le funzioni svolte dagli

20) Cfr. art. 8, comma 1, lett. a) e comma 3, l. 7 agosto 2015, n. 124; art. 6, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177.

operatori tecnici e le modalità operative di interscambio fra tutti gli enti.

In estrema sintesi secondo il citato DTO, alla Centrale unica di risposta è demandata la ricezione delle chiamate, la localizzazione, la classificazione e la redistribuzione delle segnalazioni secondo determinate “macro categorie/dettaglio eventi”, con contestuale filtro delle chiamate improprie. In ogni caso, la Centrale unica non si occupa assolutamente della “gestione operativa” dell’emergenza sul territorio.

Il PSAP2 segue, invece, la gestione del contatto ricevuto e dell’intervento, relazionandosi e coinvolgendo, se necessario, gli altri PSAP2.

Il servizio NUE 112 prevede un’interrogazione automatica e diretta al CED, con ricezione in tempo reale dei dati forniti dal Concentratore interforze, relativi all’identificativo e alla localizzazione del chiamante, che vengono automaticamente inclusi nella scheda contatto anche quando il numero è riservato: una volta individuata la tipologia di emergenza, l’operatore integra la scheda contatto.

L’operatore del servizio 112 trasferisce contestualmente la chiamata e la scheda contatto al PSAP2 competente, il quale, con riferimento alla localizzazione, chiede unicamente la conferma, al termine dell’intervista, delle informazioni contenute nella scheda contatto della CUR.

Appare importante evidenziare che la Regione Lombardia, da cui è partita la progettualità del modello CUR, ha anche elaborato l’applicazione denominata “*WHERE ARE U*” che garantisce la localizzazione puntuale e veloce del chiamante, mettendola poi a disposizione su tutto il territorio nazionale a titolo gratuito, previo accordo con il Ministero dell’interno. Si tratta di una soluzione innovativa che comporta una fidelizzazione degli utenti di telefonia i quali, scaricando gratuitamente l’applicazione, acconsentono volontariamente alla localizzazione in caso di emergenza.

L’applicazione funziona solo nelle Regioni in cui sono operative le Centrali uniche di risposta²¹ e consente di effettuare una chiamata di emergenza con l’invio automatico all’operatore della Centrale unica di risposta dei dati relativi alla localizzazione del chiamante, ricavati dal sistema di posizionamento GPS del telefono.

21) Le Centrali uniche di risposta al momento operative sono 10. Dislocate in diverse aree geografiche hanno, di regola, competenza all’interno di ambiti regionali ma, in taluni casi, coprono distretti telefonici non necessariamente corrispondenti ad una sola regione. In particolare sono presenti in: Friuli Venezia Giulia, Lazio (Distretto di Roma prefisso 06),

L'app, compatibile con i sistemi operativi mobili *iOS*, *Android* e *Windows*, è utilizzabile da persone affette da sordità e attivabile anche se non si è nella condizione di parlare, semplicemente selezionando il tipo di soccorso di cui si ha bisogno: l'operatore riceve la "chiamata muta" con le indicazioni del soccorso richiesto.

In caso di assenza di rete dati, la localizzazione viene trasmessa alla CUR tramite *SMS*. I dati di localizzazione vengono trattati esclusivamente per la gestione della richiesta di emergenza e non per scopi diversi²².

Il processo di realizzazione delle CUR, che vede tra gli attori principali i Prefetti dei capoluoghi di Regione, non è stata di certo particolarmente facile tenuto conto del fatto che le attività di coordinamento poggiano sovente su strumenti protocollari i quali, alla luce delle non sempre convergenti linee di governo proprie delle realtà regionali o locali, rispetto a quelle statali, talvolta hanno mostrato di possedere una limitata vincolatività²³.

Un solido ancoraggio normativo per l'attività dei rappresentanti del Governo è stato offerto dal d.l. n. 14/2017, convertito dalla legge 18 aprile 2018 n. 48, che ha dato un forte impulso alle sinergie di collaborazione tra i vari attori della sicurezza, a livello centrale e locale, definendo in maniera puntuale il concetto di sicurezza integrata ormai affermatosi negli ultimi anni.

Il citato atto normativo, per sicurezza integrata, intende appunto *"l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli Enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali"*.

Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia orientale, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano. In totale le città ospitanti le CUR sono 13, con un bacino d'utenza di oltre 30 milioni di cittadini. Ad oggi, pur non avendo ancora realizzato le CUR, hanno stipulato protocolli d'intesa la Campania, la Toscana, l'Umbria, le Marche, la Sardegna, la Puglia e l'Emilia Romagna; sono in corso anche interlocuzioni affinché Umbria e Marche possano operare in raccordo con la Toscana.

22) L'applicazione e ulteriori dettagli tecnici sono disponibili su <https://112.gov.it/l-app>.

23) C. MOSCA, *Le politiche integrate di sicurezza e il processo pattizio*, in C. Mosca, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Milano, 2012, p. 295 ss.

Da un punto di vista generale il decreto si è mosso lungo tre linee principali di intervento:

– la previsione, a distanza di più di quindici anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, di una prima serie di misure volte all’attuazione dell’art. 118, comma 3, Cost., attraverso la definizione di un’articolata serie di strumenti relativi proprio alla sicurezza integrata;

– la riforma dei poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza urbana, di lotta al degrado del territorio e tutela del decoro cittadino, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento;

– l’introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici, caratterizzati dalla presenza di consistenti flussi di persone.

Il decreto ha rafforzato il ruolo del Sindaco nella gestione della sicurezza urbana, sia in qualità di Ufficiale del Governo sia di rappresentante della comunità locale, riproponendo però, come già accaduto in passato, il problema del coordinamento dei suoi poteri con quelli delle altre amministrazioni coinvolte nella gestione della sicurezza sul territorio e, in particolare, con il Prefetto e il Questore, autorità provinciali di pubblica sicurezza²⁴.

Restringendo, comunque, l’analisi alle parti dell’atto normativo che più da vicino interessano il presente lavoro, occorre evidenziare che gli artt. 2 e 3 offrono sicuramente validi strumenti per garantire una maggiore incisività nell’attività di coordinamento tra le politiche di sicurezza di competenza statale e locale.

Infatti, l’art. 2 del decreto delinea le modalità per regolamentare le linee generali della sicurezza integrata, prevedendo la sede istituzionale entro cui vanno elaborate, i soggetti da coordinare, le modalità di attuazione del coordinamento ed i settori in cui esso deve attuarsi.

24) Ulteriori spunti di riflessione sul tema possono essere reperiti in T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2017. Cfr. anche F. MORGANTI, *La sicurezza urbana nel c.d. decreto Minniti*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, ISSN: 2239-804X, anno VII, n. 3, 2017 e G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con juicio*, reperibile sul sito *laCostituzione.info*, in <https://lacostituzione.info/index.php/2017/03/27/decreto-minniti-adelante-con-juicio>.

Il comma 1, lasciando salve le competenze statali riassunte nei concetti di ordine e sicurezza pubblica, ormai chiarite sia dalla giurisprudenza²⁵ sia dalla legge²⁶, afferma: *“Ferme restando le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate, su proposta del Ministro dell’interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata e sono rivolte, prioritariamente, a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l’esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale, nei seguenti settori d’intervento: a) scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell’ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio; b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e regolamentazione dell’utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica*

25) Cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 1987, n. 218 del 1988 e n. 290 del 2001, reperibili rispettivamente alle url <http://www.giurcost.org/decisioni/1987/0077s-87.html>, <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0218s-88.html> e <http://www.giurcost.org/decisioni/2001/0290s-01.html>.

26) Cfr.: art. 159 del d.lgs. 112/98: *“Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica. 2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all’ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all’articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”*. In realtà, secondo la concezione ormai unanime della dottrina, “ordine pubblico” e “sicurezza pubblica” rappresentano un’endiadi, esprimono cioè il medesimo concetto per mezzo di due termini coordinati: è questo dunque il significato da attribuire alla formula introdotta nel testo della nostra Costituzione a seguito della riforma approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La loro considerazione unitaria è inoltre confermata nelle scelte del legislatore non solo costituzionale ma anche ordinario, che negli interventi più recenti ha richiamato ripetutamente le due locuzioni in maniera congiunta. Cfr. M. ASPRONE, *La sicurezza pubblica: profili pubblicistici*, in *Diritto.it*, 2014, reperibile su <https://diritto.it/la-sicurezza-pubblicaprofilipubblicistici>.

finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio; c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia”.

L’art. 3 comma 1 prevede poi che lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione delle linee guida concordate nelle forme dell’art. 2, possono concludere accordi per la promozione della sicurezza integrata, specificando che le Regioni e le Province autonome, anche sulla base delle intese di cui al comma 1, *“possono sostenere, nell’ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l’adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa”.*

Le linee guida per la sicurezza integrata, sono state adottate effettivamente il 24 gennaio 2018, proprio in attuazione dell’art. 2 del decreto legge sopra esaminato.

Per quel che concerne la realizzazione del NUE, le citate linee generali inerenti alla gestione della sicurezza integrata, riguardano in maniera diretta proprio il tema dell’interconnessione delle sale operative della Polizia locale con quelle delle forze di polizia.

Come enunciato nel richiamato documento di indirizzo generale, il collegamento tra i diversi enti gestori della sicurezza, anche se su piani distinti, rappresenta *“uno dei terreni di elezione dove si registrano significativi esempi di sinergie e collaborazioni che stanno alla base di un’ incisiva attuazione delle politiche di sicurezza integrata”.*

Le linee guida proseguono affermando che *“la messa a sistema delle centrali di comunicazione, comando e controllo rappresenta del resto un punto di arrivo ormai necessitato per effetto della graduale estensione all’intero territorio nazionale del Numero unico di emergenza europeo 112 (c.d. “112 NUE”), per la cui realizzazione l’art. 14 del D.L. n. 14/2017 prevede specifiche misure di sostegno in favore delle Regioni”.*

In effetti, l’art. 14 da ultimo citato ha autorizzato le Regioni non in *deficit*, all’assunzione a tempo indeterminato di personale destinato a lavorare presso le CUR. Inoltre, in base all’art. 6 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, il Ministero dell’interno avrebbe dovuto siglare con le Regioni gli accordi finalizzati a garantire l’uniforme passaggio alla numerazione unica di emergenza su tutto il territorio nazionale, entro il 12 settembre 2018.

Tale ultimo obiettivo non è stato ancora raggiunto e purtroppo diversi territori non sono ancora al momento coperti dal servizio²⁷.

Il d.l. n. 14/2017 offre comunque un importante strumento utilizzabile per raggiungere l'obiettivo di adeguare le infrastrutture comunicative delle forze di polizia e delle polizie locali dei Comuni interessati al progetto, che deve essere portato a compimento secondo gli standard tecnologici più avanzati ed uniformi.

1.3. La localizzazione del chiamante: la scelta del sistema AML e gli ulteriori sviluppi

Tra le esigenze tecnologiche più importanti rientra la determinazione della posizione geografica delle persone in stato di pericolo, obiettivo ormai ineludibile e prioritario per gli enti che si occupano di ricevere le chiamate di emergenza.

L'Unione europea, nell'ottica di omogeneizzazione delle procedure e di garantire un approccio uniforme alle emergenze su tutto il territorio comunitario assicurando ai cittadini il soccorso in maniera più tempestiva ed efficace possibile, dal lontano 1991 ha invitato gli Stati membri a dotarsi di adeguati sistemi di localizzazione del chiamante²⁸.

La diffusione degli *smartphone*, rende chiaramente più agevole l'individuazione della posizione del richiedente l'intervento, considerata la presenza all'interno dei *device* di funzionalità o applicazioni ormai disponibili in forma *opensource*.

Se la possibilità di localizzare le persone tramite l'apparato cellulare a loro in uso appare un vantaggio evidente anche nell'ambito delle procedure di soccorso occorre, però, interrogarsi sull'effettiva idoneità dei sistemi tecnologici disponibili a garantire una localizzazione sufficientemente precisa ed affidabile.

27) Le Centrali Uniche di Risposta (CUR) sono operative in Friuli Venezia Giulia, Lazio (prefisso telefonico 06), Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia orientale, Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Cfr. <https://112.gov.it/le-cur>/<https://112.gov.it/le-cur>.

28) Cfr. decisione 91/396/CEE e poi direttiva 7 marzo 2002, 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio "relativa al servizio universale e ai diritti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica".

Pur essendo necessario assicurare soluzioni tali da evitare che la localizzazione di emergenza apra il campo ad un'indifferenziata forma di controllo continuativo a distanza dell'individuo, la normativa comunitaria e nazionale sul NUE 112 ha giustamente pretermesso il diritto alla riservatezza rispetto a quelli prioritari della vita e dell'incolumità personale.

Dal punto di vista tecnico, i sistemi di individuazione del luogo dove si trova un dispositivo, chiamati *Location Based Services* (LBS), indicano una gamma di servizi basata sulle informazioni di localizzazione, che vengono resi disponibili nell'ambito delle reti di comunicazione mobili.

Tra i vari metodi di localizzazione, è possibile distinguere quelli c.d. *Handset based*, in cui il calcolo della posizione viene effettuato in riferimento all'hardware e al firmware del cellulare e quelli *Network based*, vale a dire quelli i cui metodi di calcolo della posizione sono basati su software e hardware installato a livello di rete radiomobile (con eventuale contributo del terminale).

Tra le soluzioni più importanti ed affidabili vi è quella che utilizza l'identificativo della cella di aggancio del dispositivo radiomobile, definita *Cell.Id* ampiamente adottata dagli operatori di reti mobili in attuazione della Direttiva servizio universale, che si basa sull'individuazione dell'area di copertura del ripetitore per telefonia mobile (che potrebbe non essere necessariamente il ripetitore più vicino) cui è agganciato il telefono cellulare. Le dimensioni di tale area dipendono dall'angolo e dal raggio di copertura che può variare da 100 metri a diversi chilometri. In alcuni casi, soprattutto nelle aree montane e in città, ciò può portare a errori significativi di posizionamento del chiamante nelle situazioni di emergenza.

Nel frattempo nei telefoni cellulari sono state integrate capacità di calcolo avanzate in grado di elaborare dati sulla localizzazione provenienti dai sistemi globali di navigazione satellitare (GNSS)²⁹ e dalle informazioni WI-FI, che consentono una localizzazione del chiamante più accurata.

Una strategia ibrida di localizzazione del chiamante, basata sia sull'identificazione della cella radio sia sulle informazioni di localizzazione GNSS e WI-FI già disponibili sul telefono cellulare dell'utente finale, porta a notevoli benefici nelle situazioni di emergenza che si verificano all'in-

29) Posizionamento geospaziale autonomo a copertura globale. I sistemi globali di navigazione satellitare (o GNSS) consentono di determinare la posizione (longitudine, latitudine e altitudine) dei ricevitori elettronici.

terno o all'esterno di edifici e anche in zone non urbanizzate. Le soluzioni basate sul posizionamento GNSS sono già ampiamente utilizzate in otto Stati membri dell'UE e in alcuni Paesi terzi (ad esempio gli Stati Uniti).

L'uso del GNSS consente una localizzazione del chiamante molto più accurata e agevola le operazioni di soccorso, rendendole più veloci ed efficaci e ottimizzando l'uso delle risorse nelle situazioni di emergenza. Le prove sul campo, condotte in quattro Stati membri nell'ambito di un progetto finanziato dall'UE, hanno dimostrato una reale differenza di accuratezza tra la localizzazione *Cell-ID* e quella GNSS: l'accuratezza della localizzazione *Cell-ID* è compresa tra 1,5 e 5 chilometri, mentre l'accuratezza della localizzazione GNSS³⁰ è compresa tra 6 e 28 metri. Si tratta di una variazione tanto più significativa se si considera che nel 2017 sono state registrate ben 301 milioni di chiamate di emergenza³¹, di cui un'ampia maggioranza (71%) da telefoni cellulari.

Sulla base dei numerosi studi effettuati in seno all'Unione europea, il sistema c.d. AML (Advanced Mobile Location - localizzazione mobile avanzata) è risultato essere tra i più affidabili. Si tratta di una soluzione tecnica che permette di trasmettere le informazioni GNSS/WI-FI/Cell-ID disponibili nello *smartphone* del chiamante verso un centro di raccolta delle chiamate di emergenza, come un PSAP, mediante un messaggio di testo (SMS).

Purtroppo il sistema *Cell-Id* rappresenta ancora ad oggi la soluzione tecnica più diffusa per la localizzazione di emergenza; in sostanza non si utilizza alcuna coordinata GPS e quindi non si ottiene alcuna informazione precisa. Se il numero ricercato è in città, il campo si restringe a qualche centinaia di metri; se è in una zona rurale il margine di ricerca aumenta in

30) I sistemi GNSS europei sono i seguenti:

- EGNOS, un sistema di potenziamento dei segnali che migliora l'accuratezza del GPS e fornisce informazioni sulla sua affidabilità in Europa;
- GALILEO, il sistema globale di navigazione satellitare europeo, che può essere utilizzato in combinazione con altri sistemi GNSS e che fornisce servizi di posizionamento estremamente precisi per scopi civili.

Entrambi i sistemi sono gratuiti e sotto il controllo delle autorità civili dell'UE. Cfr. il regolamento (UE) n. 1285/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'attuazione e all'esercizio dei sistemi europei di radionavigazione via satellite.

31) Cfr. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/implementation-european-emergency-number-112-results-eleventh-data-gathering-round>.

maniera esponenziale rendendo spesso del tutto impossibile localizzare la persona.

Il tragico evento avvenuto a San Giovanni a Piro (Salerno), nel quale ha perso la vita il turista francese Simon Gautier, precipitato in un dirupo e trovato morto il 18 agosto 2019, dopo ben 9 giorni di ricerche avviate a seguito di una sua chiamata di soccorso verso il 112, ha suscitato ampie polemiche e proteste, generate dal drammatico interrogativo che i familiari del giovane si sono posti, sulla possibilità che un più efficace servizio di localizzazione avrebbe potuto evitarne la morte.

L'Italia non è stato di certo l'unico Paese in cui si sono verificati problemi connessi alla mancanza di un valido sistema di localizzazione delle chiamate di emergenza. Recentissima è la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea C-417/18, pronunciata il 5 settembre 2019³², riguardante il caso di una ragazza diciassettenne, rapita in un sobborgo di Panevėžys (Lituania), violentata e bruciata viva nel bagagliaio di un'autovettura.

Mentre si trovava rinchiusa nel vano bagagli, la ragazza aveva chiamato una decina di volte, tramite un telefono cellulare, il centro di raccolta delle chiamate di emergenza lituano al numero di emergenza unico europeo 112, per chiedere aiuto.

Tuttavia, gli apparecchi del centro di raccolta delle chiamate di emergenza non avevano rilevato il numero di telefono cellulare utilizzato, impedendo ai dipendenti del centro di localizzarla.

La vicenda del turista francese, simile a quella accaduta alla giovane lituana, ha catalizzato l'attenzione dei media, mettendo in risalto le lacune di un sistema che, nel nostro caso, ancora si giova pressoché esclusivamente della tecnologia *Cell-Id*, non in grado di fornire una localizzazione puntuale, in assenza di adeguata copertura di cella.

Per quanto riguarda la scelta della soluzione tecnica più adeguata, l'implementazione della tecnologia AML, appare essere quella più idonea e, non a caso, è stata indicata dalla stessa Commissione europea, nel regolamento delegato C(2018) 8383 final del 12.12.2018 (integrativo della direttiva del 16 aprile 2014, 2014/53/UE, concernente l'armonizzazione delle

32) Reperibile su https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it. Sul punto cfr. A. MANEGGIA, *Geolocalizzazione delle chiamate al numero unico di emergenza europeo 112: obblighi di Stati e imprese nell'era digitale*, in *Diritto di Internet*, 4/2019.

legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio) con cui sono Stati resi obbligatori i requisiti tecnici di compatibilità degli *smartphone* commercializzati nell'U.E.

La nuova modalità tecnico-operativa dovrà essere introdotta affiancando e non rimpiazzando quanto già disponibile per mezzo del Sistema informativo interforze che si affida alla capacità degli operatori telefonici i quali, a loro volta, utilizzano la modalità *Cell-Id*.

La localizzazione *Cell-Id* dovrà infatti essere ancora utilizzata perché è l'unica modalità attraverso cui sono localizzabili anche dispositivi mobili di vecchia generazione, non dotati di capacità di localizzazione propria.

Senza contare tutti quei casi in cui, pur avendo a disposizione un apparecchio di nuova generazione, non ci si trovi nelle condizioni di poter utilizzare specifici servizi di comunicazione, come nel caso di telefoni senza SIM.

Occorre sottolineare che le nuove modalità di erogazione del servizio, in Italia, sono in progressiva implementazione, perciò quest'ultimo deve essere ancora considerato in "fase sperimentale" fino all'emanazione della prevista nuova disciplina europea in via di prossima definizione. In particolare, sarà necessario verificare la funzionalità del sistema per i *Roamers internazionali Inbound*³³, per i telefoni privi di SIM nonché per quelli con SIM prepagata e credito esaurito.

La direttiva UE 2018/1972 del Parlamento e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, ha in effetti preso atto, da un lato della necessità di introdurre l'A.M.L. e dall'altro di lasciar sopravvivere anche il sistema, oggi prevalente, basato sulla localizzazione *Cell-Id*, prevedendo adeguati tempi tecnici per la realizzazione del nuovo sistema, con la contemporanea garanzia di adeguati standard di funzionalità.

L'articolo 109 del citato atto, termina, infatti, rimettendo alla Commissione l'emanazione di più atti delegati (il primo entro dicembre 2022) previa consultazione del Berec³⁴, per garantire la "*compatibilità, l'interoperabilità, la qualità, l'affidabilità e la continuità delle comunicazioni di*

33) *Inbound roamer* è un termine che descrive un abbonato mobile di una rete esterna (ad un Paese) attualmente in roaming nella rete mobile del Paese ospitante.

34) Si tratta di un'Agenzia dell'U.E. volta a garantire la coerente attuazione del Quadro normativo europeo per le comunicazioni elettroniche. Cfr. <https://berec.europa.eu>.

emergenza nell'Unione in relazione alle soluzioni relative alle informazioni sulla localizzazione del chiamante, all'accesso per gli utenti finali con disabilità e all'instradamento allo PSAP più idoneo".

Da un punto di vista pratico l'AML è un servizio, disponibile sulla maggioranza degli *smartphone* attualmente in uso, che consente, quando un soggetto chiama il numero di emergenza, di inviare le coordinate di posizione più precise ad un *end-point* dedicato.

Dunque, se implementato, l'AML migliora il tempo impiegato dagli operatori dei PSAP per ottenere la posizione del chiamante, accorciando in questo modo i tempi di risposta.

Sperimentata in prima battuta nel Regno Unito con dispositivi HTC, la tecnologia è ormai abbastanza matura: da luglio 2016 è disponibile sotto il nome di ELS (Emergency Location Service) su tutti i dispositivi basati su Android (dalla versione 4.0 in poi), mentre da marzo 2018 è stato anche adottato dai dispositivi Apple (iOS 11.3). Per quanto riguarda il panorama italiano, riassumendo quanto si è detto, la soluzione è in via di definizione e la successiva implementazione, sarà strutturata secondo i requisiti di seguito descritti:

- con il sistema AML il PSAP sarà in grado di ricevere i dati di localizzazione sia via SMS sia via *https*, a seconda della presenza o meno di copertura di rete dati;

- la localizzazione via AML sarà aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella già disponibile basata su *Cell-id*.

Nel corso della chiamata di emergenza, il dispositivo mobile dovrà:

1. instaurare una connessione *https/ip* con un *end-point* unico nazionale *https* identificato mediante un indirizzo IP univoco corrispondente a quello messo a disposizione dalla Direzione centrale della Polizia criminale - Servizio Ced interforze. A questo *end-point* corrisponderà un indirizzo IP Statico. Solo in questo modo è infatti possibile instaurare una connessione dati di tipo gratuito per l'utente mobile;

2. generare un SMS contenente dati essenziali standardizzati da inoltrare alla rete mobile di appartenenza utilizzando gli usuali protocolli di accesso di rete mobile in modo che venga instradato e consegnato, tramite protocollo SMPP, dall'operatore mobile alla destinazione univoca, definita dal CED interforze ed identificata da un apposito numero pubblico (short message entity, SMS Gateway). Anche in questo caso i messaggi SMS inviati saranno necessariamente gratuiti per l'utente mobile.

La tecnologia adottata deve essere in grado, nel corso della stessa chiamata, di ricevere più invii di localizzazione, in modo da migliorare la precisione dei dati di posizione, fermo restando che le CUR potranno ricevere una posizione unica dal servizio AML (non una distinta per *https* e SMS). Tenuto conto del fatto che per la singola localizzazione operata dal terminale mobile è inviato un unico SMS, la lunghezza dell'informazione di localizzazione da veicolare verso il CED interforze è necessariamente limitata a quella trasportabile attraverso un unico *short message* standard.

L'invio della chiamata verso il Servizio interforze è compito del sistema operativo del dispositivo mobile, che eseguirà in automatico l'attivazione del *positioning* inviando i dati di rilevazione della posizione. Se sul terminale mobile il servizio dati non è attivo, la comunicazione dei dati AML avverrà solo attraverso l'SMS. Nella soluzione in corso di sperimentazione, il conferimento della posizione avviene utilizzando il sistema operativo del telefono, che è già predisposto³⁵ senza che su questi sia necessario installare alcun software.

Il telefono, in caso di chiamata al 112, attiverà una connessione di tipo *https/ip* ad un *endpoint* fornito dal CED interforze o invierà un SMS all'operatore mobile che lo instraderà, recapitandolo ad uno specifico SME (Short Message Entity) unico nazionale, rappresentato sempre dallo stesso ufficio incardinato nella Direzione centrale della Polizia criminale. Con la chiamata al numero di emergenza, se il livello di batteria lo consente, si abiliteranno automaticamente il WI-FI e il GPS per poter ottenere la migliore posizione disponibile, calcolata dal dispositivo nel minor tempo possibile.

Dopo un lasso di tempo determinato il *device* invierà, se disponibile, il dato GPS; se invece questo non è ancora disponibile, utilizzerà la localizzazione basata su WI-FI. Qualora neppure questa sia disponibile la localizzazione sarà effettuata utilizzando il sistema *Cell-id*.

Rispettando l'implementazione originale dell'AML la posizione viene inviata tramite SMS. Tale messaggio, per evitare confusioni all'utente, dovrebbe essere non consultabile dalla lista dei messaggi inviati.

35) Cfr. regolamento delegato C(2018) 8383 final del 12.12.2018 (integrativo della direttiva 2014/53/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di apparecchiature radio), con cui sono stati resi obbligatori i requisiti tecnici di compatibilità degli *smartphone* commercializzati nell'U.E. con il sistema AML citato in questo paragrafo.

Una modalità aggiuntiva di comunicazione, disponibile però al momento solo per Android, è l'uso del canale *https* per trasmettere i dati di posizione. L'uso degli SMS consente di inviare la posizione anche in assenza di connessione internet, ma si tratta di un servizio *best-effort* e la posizione potrebbe arrivare dopo alcuni secondi, mentre la chiamata *https*, in teoria più tempestiva, ha il limite di non funzionare in assenza di connessione internet.

La tecnologia AML di localizzazione, come si è avuto modo di spiegare, è sicuramente un sistema all'avanguardia, sebbene anch'esso presenti dei limiti derivanti dalla necessità di omogeneizzare le architetture di rete sia in ambito nazionale sia in quello europeo ed internazionale.

Tralasciando, per ora, alcune considerazioni finali su tale servizio di localizzazione, non possiamo non evidenziare che, per quel che riguarda la tematica del Numero unico di emergenza, assisteremo allo sviluppo di soluzioni tecnologiche che apriranno scenari fino a questo momento impensabili ed estese opportunità per gestire situazioni di pericolo, con la possibilità di acquisire in automatico tutta una serie di informazioni dagli oggetti presenti sulle persone e negli ambienti.

Le prestazioni della nuova rete 5G – pensata proprio per favorire lo sviluppo dell'Internet delle cose ed ormai in fase di realizzazione – saranno infatti di grande interesse ai fini di una precisa localizzazione, che verrà implementata attraverso una combinazione di dati e misurazioni raccolti da sensori eterogenei.

L'integrazione di tecnologie ibride, che si sta man mano affermando, permetterà di ottenere risultati precisi, validi e senza soluzione di continuità.

In questo senso gli organismi di regolamentazione, ETSI³⁶ e 3GPP³⁷, hanno già individuato i parametri che definiscono le modalità attraverso cui le reti devono rendere disponibile la localizzazione delle chiamate di emergenza.

Nel giro di alcuni mesi anche in Italia si avvierà la transizione verso il “full” 5G, inteso come tecnologia 5G implementata sia dal lato dell'accesso radiomobile sia da quello della *core network*.

36) *European Telecommunications Standards Institute* (Istituto europeo per gli standard nelle telecomunicazioni).

37) *Third Generation Partnership Project* (3GPP) è un accordo di collaborazione, formalizzato nel dicembre 1998, fra enti che si occupano di standardizzare sistemi di telecomunicazione in diverse parti del mondo.

Tra le funzionalità che saranno impattate da questa transizione rientra, naturalmente, quella della localizzazione dei terminali chiamanti i numeri di emergenza, incluso il NUE 112.

In relazione a tale transizione tecnologica si ritiene opportuno che, nell'ambito delle attività attualmente in corso presso il MISE, volte al recepimento del nuovo Codice delle comunicazioni elettroniche europee, (Direttiva 1972/2018), ci si interessi anche della definizione delle nuove modalità di localizzazione delle chiamate attraverso una modifica dell'art. 76 comma 2 del d.lgs 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).

Alla luce di quanto detto, è auspicabile, sempre in sede di aggiornamento del Codice delle comunicazioni elettroniche, l'effettuazione di una valutazione degli sviluppi tecnologici, già in corso di sperimentazione da parte dei gestori di Rete, che prevedono lo sfruttamento di accessi radio tramite connessioni WI-FI, in caso di assenza di copertura radiomobile.

Tale tecnica, denominata "WI-FI calling", è basata sulla generazione di chiamate in tecnologia VoLTE³⁸ tramite accesso WI-FI, che al momento non sarebbero localizzabili in quanto non regolamentate dalla normativa vigente, risalente a oltre 10 anni fa³⁹.

1.4. Conclusioni: il futuro della localizzazione d'emergenza, tra nuove tecnologie e privacy

Dal salvataggio di una persona ferita o dispersa, all'intervento immediato e tempestivo in un luogo dove si sta consumando un crimine o addirittura un attentato, in una località dove si sta abbattendo una calamità naturale o dove sono avvenuti eventi di natura NBCR; in tutti questi casi l'individuazione precisa del luogo dove si trova colui che segnala l'emergenza è fondamentale per la corretta gestione dell'emergenza.

38) Il termine VoLTE, sempre più utilizzato quando si parla della scheda tecnica di uno smartphone, è un acronimo che significa "Voice over LTE" e indica una particolare tecnologia che permette di effettuare le chiamate telefoniche utilizzando la rete 4G.

39) Decreto del Ministero delle comunicazioni del 22/01/2008 e decreto del Ministero dello sviluppo economico del 40) Cfr. C. MOSCA, *Le politiche integrate di sicurezza e il processo pattizio*, in *La sicurezza come diritto di libertà*, cit., p. 295 ss.

Si tratta di un'esigenza assolutamente ineludibile in considerazione degli scenari che si possono prospettare nel verificarsi di situazioni spesso molto gravi che richiedono un'attività di soccorso tempestiva ed efficace.

Per quel che riguarda il nostro Paese, è importantissimo realizzare un efficace coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali affinché si acceleri nella direzione di creare rapidamente le CUR, previste per la realizzazione del progetto del Numero unico europeo 112, adottando con tempi rapidi il sistema AML che, sulla base degli studi effettuati in seno all'Unione europea, è risultato essere tra i più affidabili al fine di assicurare una buona precisione per la localizzazione del dispositivo chiamante.

Eventi come la pandemia ancora in corso, dovuta alla diffusione del Covid-19, rafforzano l'esigenza di garantire, pur nella necessaria pluralità di soggetti competenti nelle specifiche materie, uno sforzo unitario nella direzione più adeguata per la tutela dell'interesse generale.

Tuttavia, per raggiungere questo risultato non sono sempre sufficienti accordi e protocolli, poiché occorrono anche strumenti normativi cogenti, in grado di stabilire con decisione, coerenza e certezza, le priorità e i rispettivi confini di operatività. La frammentazione delle competenze, pur in presenza di strumenti di coordinamento, non deve giustificare la deresponsabilizzazione dei diversi attori o l'eccessivo dilatarsi dei tempi di realizzazione dei progetti a causa della mancata previsione di strumenti sanzionatori da attivare in caso di inadempienze⁴⁰.

In particolare, la velocità di realizzazione dei progetti è assolutamente necessaria; in numerose circostanze sfavorevoli il nostro Paese ha dimostrato di saper realizzare opere e interventi in tempi brevissimi, disponendo di elevate ed invidiate professionalità; ma è un dato di fatto che già nell'intervallo che va dalla fase ideativa a quella attuativa di un progetto la tecnologia si evolve tanto rapidamente da richiedere continui adattamenti delle architetture e delle soluzioni tecniche.

Nell'era del 5G i tempi concessi alla progettazione e alla realizzazione saranno ancor più contratti, perciò è necessario poter disporre di procedure semplificate e rapide per evitare che determinati progetti siano già superati prima ancora di essere realizzati.

La nuova tecnologia della Rete di 5^a generazione, se correttamente

40) Cfr. C. MOSCA, *Le politiche integrate di sicurezza e il processo pattizio*, in *La sicurezza come diritto di libertà*, cit., p. 295 ss.

implementata, comporterà sicuramente maggiori possibilità di conseguire un efficiente sistema di localizzazione delle chiamate di emergenza, in quanto le connessioni tra oggetti – cui la citata architettura tecnica sta aprendo la strada – permetteranno, anche attraverso approcci differenziati, una grande precisione nell'individuazione della posizione di colui che chiede l'intervento di soccorso.

Le modalità di trasmissione che sfruttano frequenze di onde radio consentiranno, progressivamente, di gestire flussi imponenti di dati e comunicazioni che non occuperanno la classica cella ma passeranno attraverso nodi sempre più vicini ai dispositivi, creando sistemi reticolari tra le varie entità, che potranno essere sfruttate anche per restituire informazioni e determinare la posizione dei *target* da ricercare.

L'utilizzo del 5G – correlato allo sviluppo di sistemi di videosorveglianza intelligenti, sia pubblici che privati, ai progetti realizzativi delle *smart cities*, alle nuove frontiere di controllo delle mobilità e a tutte le *utilities* che potranno essere gestite tramite la *Rete* – costituirà sicuramente una spinta senza precedenti per realizzare una gestione innovativa di ogni tipo di emergenza, permettendo di localizzare precisamente la persona da soccorrere, in ogni circostanza ed anche in condizioni avverse, come ad esempio all'interno degli edifici o in zone impervie.

In breve tempo sarà possibile, ordinariamente, verificare la presenza di un soggetto attraverso *target* vicini, siano essi persone oppure oggetti muniti di sensori; si potranno effettuare stime attendibili sulla presenza di un certo numero di persone in una determinata area e ci si potrà collegare ad una telecamera remota presente sul luogo della segnalazione, constatando, in tempo reale, ciò che sta accadendo.

Siamo ormai immersi in un *network* sempre più globale e molte applicazioni permettono già talune delle attività appena descritte, ma occorre effettuare delle scelte, non necessariamente confliggenti, tra le esigenze di tutela della riservatezza e gli interessi di rango pari o superiore.

Per accedere alle più svariate *utilities* condividiamo già e divideremo sempre più dati che permettono di tracciare le nostre abitudini ed i nostri spostamenti: si tratta di una rivoluzione di enorme portata che produrrà molti vantaggi per la gestione delle emergenze ma anche molti rischi, collegati al possibile utilizzo della nuova tecnologia per finalità, di controllo o anche criminali, fino ad oggi impensabili.

Di questo dobbiamo essere coscienti, come dobbiamo essere anche

consapevoli che se concediamo con estrema facilità le nostre libertà a coloro che utilizzano tutte le informazioni per scopi commerciali o per permetterci di accedere a diversi servizi, spesso non indispensabili ma da noi ritenuti utili, non dovremmo indignarci di fronte ad una possibile forma di vigilanza esercitata da parte di organismi statali in quanto sorretta da ragioni di sicurezza o di incolumità pubblica, a tutela della vita, della salvaguardia di persone o beni fondamentali e, in ogni caso, opportunamente regolamentata.

Con questa affermazione non si intende affatto sottovalutare i risvolti di ordine sociale, giuridico ed umano ai quali una siffatta situazione può portare, ma, a parere di chi scrive, in alcune circostanze ed in determinati ambiti occorre giungere senza pregiudizi, rapidamente ed efficacemente ad una valutazione di prevalenza dei beni e degli interessi in gioco, senza perdersi in prolungate e cavillose ponderazioni che finiscono per ritardare il percorso di adozione dei provvedimenti, vanificandone di fatto l'utilità e l'efficacia.

Ferma restando l'indubbia possibilità di localizzare colui che compone il numero di emergenza e l'altrettanto indiscussa prerogativa degli operatori delle forze di polizia e di quelli addetti al soccorso di avvalersi di gestori telefonici per la ricerca di persone disperse, scomparse o comunque in pericolo – la cui copertura normativa è offerta dall'art. 127 comma 4 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, richiamato dal Garante della privacy nei suoi provvedimenti in materia⁴¹, nonché da tutta la legislazione europea analizzata – proprio in occasione dell'inizio della pandemia, sono emersi interrogativi sulla possibilità di sviluppare sistemi di *contact tracing* cioè di tracciamento (elettronico).

Infatti, la proposta di adozione di un'applicazione per *smartphone* che consentisse di ricostruire i contatti fra le persone, progettata al fine di minimizzare la diffusione del virus Covid-19, così come avevano già fatto alcuni Stati del mondo, ha suscitato opposizioni e giudizi negativi.

Nel contesto odierno il problema investe una nuova e particolare tematica, poiché la gestione dell'emergenza non riguarda più uno o più individui che fruiscono di un servizio di soccorso ma migliaia di soggetti che in

41) Provvedimento n. 1580543 del 19 dicembre 2008, ribadito dal n. 3736199 del 22 gennaio 2015. Entrambi reperibili su <https://garanteprivacy.it>.

maniera massiva possono essere in qualche modo “*tracciati*” nei loro spostamenti e contatti con altri soggetti, sollevando dubbi circa il rischio concreto che un’acquisizione generalizzata di dati sia preludio di un loro indebito utilizzo o di una conservazione senza garanzia di anonimizzazione.

Le prospettive di sviluppo dell’*IoT* (Internet della cose) e delle tecnologie ad esso assimilabili, che ne costituiscono già le basi attuali, vanno proprio in tale direzione, tanto che è stato necessario tradurle rapidamente in soluzioni applicative al fine di fornire un apporto di tipo tecnico scientifico all’esigenza di tracciare i movimenti dei possibili soggetti contagiati, per scongiurare il rischio di un’ondata di ritorno dell’infezione.

Le implicazioni per la riservatezza, pur notevoli, hanno portato l’Unione europea, ed in particolare il Comitato europeo per la protezione dei dati, ad interrogarsi sulle modalità più idonee a garantire da un lato la possibilità di utilizzo della tecnologia e dall’altro il rispetto dei principi che improntano il diritto alla privacy, ormai ampiamente codificati in ambito comunitario.

Il risultato è stato tradotto nella redazione di linee guida⁴² volte a delineare le caratteristiche comuni delle applicazioni utilizzabili per il tracciamento in ambito europeo, sulla cui falsariga è stata adottata la normativa regolatrice italiana.

In sintesi, il Comitato ha dapprima circoscritto il particolare contesto situazionale e normativo in cui si è innestata la discussione sulla liceità dell’utilizzo della tecnologia di *contact tracing*, giungendo poi a considerare con favore la sua eventuale adozione nel contesto europeo, pur entro determinati limiti e seguendo dei criteri comuni.

Nel documento è stato enfatizzato il concetto che le tecnologie di tracciamento dei contatti devono servire a fornire strumenti utili ai cittadini piuttosto che mezzi di controllo e tracciamento agli Stati. Perciò, i principi generali di efficacia, necessità e proporzionalità devono guidare qualsiasi misura adottata dagli Stati membri o dalle istituzioni dell’UE che comporti il trattamento di dati personali per combattere il Covid-19.

Nell’analisi effettuata, il Consesso ha distinto due tipi di dati utili re-

42) Linee-guida 04/2020 sull’uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell’emergenza legata al Covid-19, adottata il 21 aprile 2020. Documento reperibile su <https://garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9321621>.

lativi all'ubicazione, per le finalità sanitarie di contenimento del virus e cioè:

– i dati relativi all'ubicazione raccolti da fornitori di servizi di comunicazione elettronica (come gli operatori di telecomunicazioni mobili) nel corso della prestazione del loro servizio;

– i dati relativi all'ubicazione raccolti da fornitori di servizi della società dell'informazione, la cui funzionalità richiede l'uso di tali dati (ad esempio, navigazione, servizi di trasporto, ecc.).

I primi possono essere trattati ai sensi degli articoli 6 e 9⁴³ della di-

43) Articolo 6 - Dati sul traffico

1. I dati sul traffico relativi agli abbonati ed agli utenti, trattati e memorizzati dal fornitore di una rete pubblica o di un servizio pubblico di comunicazione elettronica devono essere cancellati o resi anonimi quando non sono più necessari ai fini della trasmissione di una comunicazione, fatti salvi i paragrafi 2, 3 e 5 del presente articolo e l'articolo 15, paragrafo 1.

2. I dati relativi al traffico che risultano necessari ai fini della fatturazione per l'abbonato e dei pagamenti di interconnessione possono essere sottoposti a trattamento. Tale trattamento è consentito solo sino alla fine del periodo durante il quale può essere legalmente contestata la fattura o preteso il pagamento.

3. Ai fini della commercializzazione dei servizi di comunicazione elettronica o per la fornitura di servizi a valore aggiunto, il fornitore di un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico ha facoltà di sottoporre a trattamento i dati di cui al paragrafo 1 nella misura e per la durata necessaria per siffatti servizi, o per la commercializzazione, sempre che l'abbonato o l'utente a cui i dati si riferiscono abbia dato il proprio consenso. Gli abbonati o utenti hanno la possibilità di ritirare il loro consenso al trattamento dei dati relativi al traffico in qualsiasi momento.

4. Il fornitore dei servizi deve informare l'abbonato o l'utente sulla natura dei dati relativi al traffico che sono sottoposti a trattamento e sulla durata del trattamento ai fini enunciati al paragrafo 2 e, prima di ottenere il consenso, ai fini enunciati al paragrafo 3.

5. Il trattamento dei dati relativi al traffico ai sensi dei paragrafi da 1 a 4 deve essere limitato alle persone che agiscono sotto l'autorità dei fornitori della rete pubblica di comunicazione elettronica e dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico che si occupano della fatturazione o della gestione del traffico, delle indagini per conto dei clienti, dell'accertamento delle frodi, della commercializzazione dei servizi di comunicazione elettronica o della prestazione di servizi a valore aggiunto. Il trattamento deve essere limitato a quanto è strettamente necessario per lo svolgimento di tali attività.

6. I paragrafi 1, 2, 3 e 5 non pregiudicano la facoltà degli organismi competenti di ottenere i dati relativi al traffico in base alla normativa applicabile al fine della risoluzione delle controversie, in particolare di quelle attinenti all'interconnessione e alla fatturazione.

Articolo 9 - Dati relativi all'ubicazione diversi dai dati relativi al traffico

1. Se i dati relativi all'ubicazione diversi dai dati relativi al traffico, relativi agli utenti o

rettiva 2002/58/CE⁴⁴ relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (c.d. *e-privacy*) i quali, in sostanza, prevedono che i dati sull'ubicazione, raccolti dai fornitori di comunicazioni elettroniche, possono essere trasmessi alle autorità o a terzi solo se resi anonimi. Quelli indicanti la posizione geografica dell'apparecchiatura terminale di un utente, che non sono dati relativi al traffico, possono, invece, essere ceduti solo con il previo consenso del fruitore del servizio.

Per le informazioni raccolte direttamente dall'apparecchiatura terminale, rientranti in quelle di cui al punto 2 compresi i dati relativi all'ubicazione, il Comitato ha ritenuto di applicare l'articolo 5 della stessa Direttiva⁴⁵. In base a quest'ultima disposizione, l'archiviazione di informazioni sul dispositivo dell'utente o l'accesso alle informazioni già archiviate sono

abbonati di reti pubbliche di comunicazione o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico possono essere sottoposti a trattamento, essi possono esserlo soltanto a condizione che siano Stati resi anonimi o che l'utente o l'abbonato abbiano dato il loro consenso, e sempre nella misura e per la durata necessaria per la fornitura di un servizio a valore aggiunto. Prima di chiedere il loro consenso, il fornitore del servizio deve informare gli utenti e gli abbonati sulla natura dei dati relativi all'ubicazione diversi dai dati relativi al traffico che saranno sottoposti a trattamento, sugli scopi e sulla durata di quest'ultimo, nonché sull'eventualità che i dati siano trasmessi ad un terzo per la prestazione del servizio a valore aggiunto. Gli utenti e gli abbonati devono avere la possibilità di ritirare il loro consenso al trattamento dei dati relativi all'ubicazione diversi dai dati relativi al traffico in qualsiasi momento.

2. Se hanno dato il consenso al trattamento dei dati relativi all'ubicazione, diversi dai dati relativi al traffico, l'utente e l'abbonato devono continuare ad avere la possibilità di negare, in via temporanea, mediante una funzione semplice e gratuitamente, il trattamento di tali dati per ciascun collegamento alla rete o per ciascuna trasmissione di comunicazioni.

3. Il trattamento dei dati relativi all'ubicazione diversi dai dati relativi al traffico ai sensi di paragrafi 1 e 2 deve essere limitato alle persone che agiscono sotto l'autorità del fornitore della rete pubblica di telecomunicazione o del servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico o del terzo che fornisce il servizio a valore aggiunto, e deve essere circoscritto a quanto è strettamente necessario per la fornitura di quest'ultimo.

44) Reperibile su <https://garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/35284>.

45) Art. 5 - Riservatezza delle comunicazioni

1. Gli Stati membri assicurano, mediante disposizioni di legge nazionali, la riservatezza delle comunicazioni effettuate tramite la rete pubblica di comunicazione e i servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, nonché dei relativi dati sul traffico. In particolare essi vietano l'ascolto, la captazione, la memorizzazione e altre forme di intercettazione o di sorveglianza delle comunicazioni, e dei relativi dati sul traffico, ad opera di persone diverse dagli utenti, senza consenso di questi ultimi, eccetto quando sia autorizzato legalmente a norma dell'articolo 15, paragrafo 1. Questo paragrafo non impe-

consentiti solo se l'utente ha prestato il consenso ovvero la memorizzazione e/o l'accesso sono strettamente necessari per la fornitura di un servizio da parte della società dell'informazione, esplicitamente richiesto dall'utente stesso.

A norma dell'articolo 15 dello stesso atto normativo, sono tuttavia possibili deroghe ai diritti e agli obblighi previsti quando tali deroghe costituiscono una misura necessaria, adeguata e proporzionata all'interno di una società democratica per determinati obiettivi⁴⁶.

In sintesi, il ricorso alle applicazioni per il tracciamento dei contatti,

discende la memorizzazione tecnica necessaria alla trasmissione della comunicazione fatto salvo il principio della riservatezza.

2. Il paragrafo 1 non pregiudica la registrazione legalmente autorizzata di comunicazioni e dei relativi dati sul traffico se effettuata nel quadro di legittime prassi commerciali allo scopo di fornire la prova di una transazione o di una qualsiasi altra comunicazione commerciale.

3. Gli Stati membri assicurano che l'uso di reti di comunicazione elettronica per archiviare informazioni o per avere accesso a informazioni archiviate nell'apparecchio terminale di un abbonato o di un utente sia consentito unicamente a condizione che l'abbonato o l'utente interessato sia stato informato in modo chiaro e completo, tra l'altro, sugli scopi del trattamento in conformità della direttiva 95/46/CE e che gli sia offerta la possibilità di rifiutare tale trattamento da parte del responsabile del trattamento. Ciò non impedisce l'eventuale memorizzazione tecnica o l'accesso al solo fine di effettuare o facilitare la trasmissione di una comunicazione su una rete di comunicazione elettronica, o nella misura strettamente necessaria a fornire un servizio della società dell'informazione esplicitamente richiesto dall'abbonato o dall'utente.

46) Articolo 15 - Applicazione di alcune disposizioni della direttiva 95/46/CE

1. Gli Stati membri possono adottare disposizioni legislative volte a limitare i diritti e gli obblighi di cui agli articoli 5 e 6, all'articolo 8, paragrafi da 1 a 4, e all'articolo 9 della presente direttiva, qualora tale restrizione costituisca, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 95/46/CE, una misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica per la salvaguardia della sicurezza nazionale (cioè della sicurezza dello Stato), della difesa, della sicurezza pubblica; e la prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica. A tal fine gli Stati membri possono tra l'altro adottare misure legislative le quali prevedano che i dati siano conservati per un periodo di tempo limitato per i motivi enunciati nel presente paragrafo. Tutte le misure di cui al presente paragrafo sono conformi ai principi generali del diritto comunitario, compresi quelli di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del trattato sull'Unione europea.

2. Le disposizioni del capo III della direttiva 95/46/CE relative ai ricorsi giurisdizionali, alle responsabilità e alle sanzioni si applicano relativamente alle disposizioni nazionali adottate in base alla presente direttiva e con riguardo ai diritti individuali risultanti dalla stessa.

3. Il gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali,

secondo le indicazioni del Comitato, deve avvenire su base volontaria e non deve basarsi sulla sola tracciabilità dei movimenti individuali, bensì sulle informazioni di prossimità relative agli utenti. Inoltre, per quanto riguarda l'utilizzo dei dati relativi all'ubicazione, occorre sempre privilegiare il trattamento di dati anonimi piuttosto che di dati personali.

Le riflessioni del Consesso si sono anche concentrate sull'analisi dei meccanismi di anonimizzazione e pseudonimizzazione ed hanno lasciato emergere una preferenza per l'adozione di sistemi che garantiscano il primo degli approcci tecnologici per la trattazione dei dati.

In pratica l'anonimizzazione comporta l'indistinguibilità generalizzata di una serie di informazioni, implicando quindi l'utilizzo di tecniche che escludono, secondo un "test di ragionevolezza" la possibilità di risalire alla persona. Con il termine pseudonimizzazione si intende invece la cifratura e la conseguente "copertura" di un singolo elemento o di una sola parte di un insieme, che non esclude in assoluto tentativi di re-identificazione.

Immaginiamo, ad esempio, che due *device* collochino tra loro mediante il *bluetooth*: qualora vengano resi anonimi solo i dati relativi ad uno di essi, attraverso il legame instaurato dal collegamento si potrebbe risalire al soggetto titolare del dispositivo non coperto da cifratura per poi individuare, attraverso altri parametri – tra cui la posizione e la contestualizzazione in quel determinato luogo – anche il soggetto anonimizzato. Pur esistendo diverse tecniche di anonimizzazione si possono verificare diverse vulnerabilità, perché le tracce di mobilità dei singoli individui sono caratterizzate intrinsecamente da una forte correlazione ed univocità. Pertanto, in determinate circostanze i "segnali" elettronici lasciati dai dispositivi possono facilmente portare a tentativi di re-identificazione.

Riassumendo le indicazioni del Comitato, è possibile affermare che l'uso di applicazioni per il tracciamento dei contatti deve essere sempre effettuato su base volontaria pur non implicando necessariamente che il trattamento dei dati personali debba obbligatoriamente prevedere il consenso.

Qualora le autorità pubbliche forniscano un servizio sulla base di un mandato conferito dalla legge e conformemente ai requisiti da essa stabiliti,

istituito dall'articolo 29 della direttiva 95/46/CE, svolge i compiti di cui all'articolo 30 della direttiva stessa anche per quanto concerne materie disciplinate dalla presente direttiva, segnatamente la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e degli interessi legittimi nel settore delle comunicazioni elettroniche.

la base giuridica più pertinente per il trattamento, secondo il Consesso europeo, è la necessità di svolgimento di un compito di interesse pubblico, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera e) del regolamento generale sulla protezione dei dati⁴⁷.

Tuttavia, una specifica misura legislativa che costituisca il fondamento di liceità per l'uso dell'applicazione per il tracciamento dei contatti deve prevedere garanzie significative, compreso un riferimento alla natura volontaria dell'applicazione stessa.

47) Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016. Cfr., in particolare, l'art. 6 (*Liceità del trattamento*), che recita:

Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

l'interessato ha espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità;

il trattamento è necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte o all'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dello stesso;

il trattamento è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento;

il trattamento è necessario per la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica;

il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento;

il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore.

La lettera f) del primo comma non si applica al trattamento di dati effettuato dalle autorità pubbliche nell'esecuzione dei loro compiti.

2. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni più specifiche per adeguare l'applicazione delle norme del presente regolamento con riguardo al trattamento, in conformità del paragrafo 1, lettere c) ed e), determinando con maggiore precisione requisiti specifici per il trattamento e altre misure atte a garantire un trattamento lecito e corretto anche per le altre specifiche situazioni di trattamento di cui al capo IX.

3. La base su cui si fonda il trattamento dei dati di cui al paragrafo 1, lettere c) ed e), deve essere stabilita:

a) dal diritto dell'Unione; o

b) dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento.

La finalità del trattamento è determinata in tale base giuridica o, per quanto riguarda il trattamento di cui al paragrafo 1, lettera e), è necessaria per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento. Tale base giuridica potrebbe contenere disposizioni specifiche per adeguare l'applicazione delle norme del presente regolamento, tra cui: le condizioni

Nello specifico, quindi, l'atto normativo destinato ad introdurre l'applicazione, deve contenere una precisa dichiarazione delle finalità e delle limitazioni riguardanti l'ulteriore utilizzo dei dati personali, nonché una chiara identificazione del titolare o dei titolari coinvolti che, nel caso delle applicazioni per il tracciamento dovrebbero essere, in linea di massima, le stesse autorità sanitarie.

Le applicazioni, secondo il principio della limitazione delle finalità, devono essere sufficientemente circoscritte e strettamente correlate al controllo dei contagi, con esclusione, quindi, di scopi commerciali ma anche di matrice giudiziaria o di polizia.

Dunque, una volta definita con chiarezza la finalità, è indispensabile garantire che l'uso dei dati personali sia adeguato, necessario e proporzionato. Da un punto di vista tecnico ciò si traduce nel fatto che le applicazioni per il *contact tracing* devono funzionare senza tracciare la posizione dei singoli utenti, ma lavorando solo sui dati di prossimità.

generali relative alla liceità del trattamento da parte del titolare del trattamento; le tipologie di dati oggetto del trattamento; gli interessati; i soggetti cui possono essere comunicati i dati personali e le finalità per cui sono comunicati; le limitazioni della finalità, i periodi di conservazione e le operazioni e procedure di trattamento, comprese le misure atte a garantire un trattamento lecito e corretto, quali quelle per altre specifiche situazioni di trattamento di cui al capo IX. Il diritto dell'Unione o degli Stati membri persegue un obiettivo di interesse pubblico ed è proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito.

4. Laddove il trattamento per una finalità diversa da quella per la quale i dati personali sono stati raccolti non sia basato sul consenso dell'interessato o su un atto legislativo dell'Unione o degli Stati membri che costituisca una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per la salvaguardia degli obiettivi di cui all'articolo 23, paragrafo 1, al fine di verificare se il trattamento per un'altra finalità sia compatibile con la finalità per la quale i dati personali sono stati inizialmente raccolti, il titolare del trattamento tiene conto, tra l'altro:

- a) di ogni nesso tra le finalità per cui i dati personali sono stati raccolti e le finalità dell'ulteriore trattamento previsto;*
- b) del contesto in cui i dati personali sono stati raccolti, in particolare relativamente alla relazione tra l'interessato e il titolare del trattamento;*
- c) della natura dei dati personali, specialmente se siano trattate categorie particolari di dati personali ai sensi dell'articolo 9, oppure se siano trattati dati relativi a condanne penali e a reati ai sensi dell'articolo 10;*
- d) delle possibili conseguenze dell'ulteriore trattamento previsto per gli interessati;*
- e) dell'esistenza di garanzie adeguate, che possono comprendere la cifratura o la pseudonimizzazione.*

Il documento è reperibile su <https://garanteprivacy.it/il-testo-del-regolamento>.

Inoltre, potendo funzionare senza l'identificazione diretta delle persone, devono essere adottate misure adeguate per prevenire la re-identificazione. Infine, le informazioni raccolte, rigorosamente pertinenti allo scopo, devono risiedere nell'apparecchiatura terminale dell'utente.

Secondo il Comitato, l'attuale crisi sanitaria non deve trasformarsi in un'occasione per derogare rispetto al principio di limitazione della conservazione dei dati. Lo *storage* deve essere, quindi, limitato in relazione alle reali esigenze e alla rilevanza medica dei dati personali, che devono essere conservati solo per la durata della crisi dovuta al Covid-19, per essere poi, di norma, cancellati o resi anonimi.

Il Comitato ha raccomandato, inoltre, di prevedere, non appena possibile, i criteri per stabilire quando l'applicazione dovrà essere disinstallata e a chi spetti assumere tale determinazione.

Significativa e particolarmente pregnante la dichiarazione contenuta nella parte finale del documento, in cui si afferma che *“a nessuno dovrebbe essere chiesto di scegliere tra una risposta efficace all'attuale crisi e la tutela dei diritti fondamentali: entrambi gli obiettivi sono alla nostra portata, e i principi di protezione dei dati possono svolgere un ruolo molto importante nella lotta contro il virus. Il diritto europeo in materia di protezione dei dati consente l'uso responsabile dei dati personali per la gestione della salute, garantendo al contempo che non siano erosi i diritti e le libertà individuali”*.

L'affermazione in ultimo riportata e l'*excursus* in precedenza effettuato sugli aspetti tecnico giuridici, espongono efficacemente l'idea che, nel rispetto dei principi fondamentali codificati a livello europeo, possono essere adottate soluzioni tecnologiche idonee ad assicurare il temperamento della tutela del bene comune e della salute pubblica con le libertà individuali e il diritto alla riservatezza: si tratta soprattutto di superare le criticità che si presentano attraverso una continua analisi che garantisca il connubio tra tecnologia e diritto.

Il Governo italiano ha formalmente adottato con il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, l'applicazione per il *contact tracing* denominata *“Im-muni”*, al fine di contrastare il diffondersi dell'epidemia da Covid-19.

Il testo varato ha ricalcato perfettamente le indicazioni contenute nelle linee guida redatte dal Comitato europeo sui dati e, tra l'altro, è stato adottato su parere conforme del Garante della privacy italiano del 29 aprile 2020.

L'articolo 6 del citato atto governativo⁴⁸ ha indicato in maniera puntuale le finalità del “*sistema di allerta*”, rimarcando che l'*App* che lo gestisce, sarebbe stata scaricabile su base volontaria e che le informazioni che avrebbe generato sarebbero confluite in una piattaforma gestita dal Mini-

48) Art. 6 - Sistema di allerta Covid-19

1. Al solo fine di allertare le persone che siano entrate in contatto stretto con soggetti risultati positivi e tutelarne la salute attraverso le previste misure di prevenzione nell'ambito delle misure di sanità pubblica legate all'emergenza Covid-19, è istituita una piattaforma unica nazionale per la gestione del sistema di allerta dei soggetti che, a tal fine, hanno installato, su base volontaria, un'apposita applicazione sui dispositivi di telefonia mobile. Il Ministero della salute, in qualità di titolare del trattamento, si coordina, sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, anche ai sensi dell'articolo 28 del Regolamento (UE) 2016/679, con i soggetti operanti nel Servizio nazionale della protezione civile, di cui agli articoli 4 e 13 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e con i soggetti attuatori di cui all'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020, nonché con l'Istituto superiore di sanità e, anche per il tramite del Sistema Tessera Sanitaria, con le strutture pubbliche e private accreditate che operano nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle relative competenze istituzionali in materia sanitaria connessa all'emergenza epidemiologica da Covid 19, per gli ulteriori adempimenti necessari alla gestione del sistema di allerta e per l'adozione di correlate misure di sanità pubblica e di cura. Le modalità operative del sistema di allerta tramite la piattaforma informatica di cui al presente comma sono complementari alle ordinarie modalità in uso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale. Il Ministro della salute e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie informano periodicamente la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sullo stato di avanzamento del progetto.

2. Il Ministero della salute, all'esito di una valutazione di impatto, costantemente aggiornata, effettuata ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento (UE) 2016/679, adotta misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato ai rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati, sentito il Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 5, del medesimo Regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-quinquiesdecies del Codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, assicurando, in particolare, che:

a) gli utenti ricevano, prima dell'attivazione dell'applicazione, ai sensi degli articoli 13 e 14 del Regolamento (UE) 2016/679, informazioni chiare e trasparenti al fine di raggiungere una piena consapevolezza, in particolare, sulle finalità e sulle operazioni di trattamento, sulle tecniche di pseudonimizzazione utilizzate e sui tempi di conservazione dei dati;

b) per impostazione predefinita, in conformità all'articolo 25 del Regolamento (UE) 2016/679, i dati personali raccolti dall'applicazione di cui al comma 1 siano esclusivamente quelli necessari ad avvisare gli utenti dell'applicazione di rientrare tra i contatti stretti di altri utenti accertati positivi al Covid-19, individuati secondo criteri stabiliti dal Ministero della salute e specificati nell'ambito delle misure di cui al presente comma, nonché ad agevolare l'eventuale adozione di misure di assistenza sanitaria in favore degli stessi soggetti;

stero della salute, individuato quale responsabile del trattamento dei dati, che si sarebbe dovuto coordinare con il Ministero per gli affari regionali e con numerosi altri enti coinvolti nella gestione dell'emergenza.

Il decreto ha rimesso allo stesso Ministero della salute l'individua-

c) il trattamento effettuato per allertare i contatti sia basato sul trattamento di dati di prossimità dei dispositivi, resi anonimi oppure, ove ciò non sia possibile, pseudonimizzati; è esclusa in ogni caso la geolocalizzazione dei singoli utenti;

d) siano garantite su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento nonché misure adeguate ad evitare il rischio di reidentificazione degli interessati cui si riferiscono i dati pseudonimizzati oggetto di trattamento;

e) i dati relativi ai contatti stretti siano conservati, anche nei dispositivi mobili degli utenti, per il periodo strettamente necessario al trattamento, la cui durata è stabilita dal Ministero della salute e specificata nell'ambito delle misure di cui al presente comma; i dati sono cancellati in modo automatico alla scadenza del termine;

f) i diritti degli interessati di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento (UE) 2016/679 possano essere esercitati anche con modalità semplificate.

3. I dati raccolti attraverso l'applicazione di cui al comma 1 non possono essere trattati per finalità diverse da quella di cui al medesimo comma 1, salva la possibilità di utilizzo in forma aggregata o comunque anonima, per soli fini di sanità pubblica, profilassi, statistici o di ricerca scientifica, ai sensi degli articoli 5, paragrafo 1, lettera a) e 9, paragrafo 2, lettere i) e j), del Regolamento (UE) 2016/679.

4. Il mancato utilizzo dell'applicazione di cui al comma 1 non comporta alcuna conseguenza pregiudizievole ed è assicurato il rispetto del principio di parità di trattamento.

5. La piattaforma di cui al comma 1 è di titolarità pubblica ed è realizzata dal Commissario di cui all'articolo 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, esclusivamente con infrastrutture localizzate sul territorio nazionale e gestite dalla società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I programmi informatici di titolarità pubblica sviluppati per la realizzazione della piattaforma e l'utilizzo dell'applicazione di cui al medesimo comma 1 sono resi disponibili e rilasciati sotto licenza aperta ai sensi dell'articolo 69 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

6. L'utilizzo dell'applicazione e della piattaforma, nonché ogni trattamento di dati personali effettuato ai sensi al presente articolo sono interrotti alla data di cessazione dello stato di emergenza disposto con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, ed entro la medesima data tutti i dati personali trattati devono essere cancellati o resi definitivamente anonimi.

7. Agli oneri derivanti dall'implementazione della piattaforma di cui al presente articolo, nel limite massimo di 1.500.000 euro per l'anno 2020, si provvede mediante utilizzo delle risorse assegnate per il medesimo anno al Commissario straordinario di cui all'articolo 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 con delibera del Consiglio dei Ministri a valere sul Fondo emergenze nazionali di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

zione delle modalità di conservazione dei dati in conformità al regolamento europeo 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, più volte richiamato nell'atto, a testimonianza della grande attenzione mostrata per la più ampia tutela della riservatezza dei dati personali.

Il provvedimento ha previsto, inoltre, che il trattamento effettuato per allertare i contatti fosse basato su dati di prossimità dei dispositivi resi anonimi oppure, ove ciò non sia possibile, pseudonimizzati; in tale ultimo caso avrebbe dovuto essere esclusa, in ogni caso, la geolocalizzazione dei singoli utenti. Avrebbero dovuto infine essere garantite costantemente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento nonché misure adeguate ad evitare il rischio di reidentificazione degli interessati cui si riferiscono i dati.

La durata di utilizzo dell'applicazione e del trattamento dei dati, è stata limitata al periodo di vigenza dello stato di emergenza decretato dal Governo.

Da un punto di vista pratico, l'applicazione *Immuni*, si caratterizza per le funzionalità di tracciamento dei contatti con tecnologia bluetooth e di tenuta di un diario clinico dell'utente. Una volta installata sui dispositivi registra i contatti con altri soggetti – la cui identità rimarrà comunque celata dal sistema – che si siano protratti oltre un determinato lasso di tempo. I dati raccolti vengono memorizzati e conservati in locale sul singolo dispositivo fino al verificarsi di un'eventuale diagnosi di contagio.

Nel caso in cui un soggetto risulti positivo al Covid-19, l'operatore medico autorizzato genera, con una diversa applicazione, un codice con cui il cittadino carica su un server i dati raccolti dal proprio dispositivo, relativi ai *device* con cui è entrato in contatto, a quale distanza e per quanto tempo. In questo modo, utilizzando i dati raccolti dall'applicazione può essere calcolato il rischio di contagio; sempre tramite l'applicazione, viene inviata una notifica ai dispositivi delle persone potenzialmente a rischio.

L'analisi delle problematiche connesse alle polemiche sull'adozione da parte del Governo della predetta applicazione, risolte poi con il varo, in tempi rapidi, di un provvedimento normativo destinato a sfruttare pienamente le potenzialità offerte dalla tecnologia, nel pieno rispetto dei dettami delle norme interne ed europee sulla riservatezza, conferma la tesi della possibile compatibilità tra sviluppi delle architetture informatiche e privacy.

L'emergenza Covid-19 dimostra, a parere di chi scrive, come sia ne-

cessario imporre talune scelte importanti con strumenti normativi, più che con accordi.

In questo senso appare ineludibile una rapida e definitiva messa a punto, in tutte le Regioni, delle Centrali uniche di risposta 112, che nell'attuale fase emergenziale hanno costituito un importante punto di riferimento ed uno strumento di gestione delle criticità, unitamente all'istituzione successiva dei nuovi numeri temporaneamente dedicati alla pandemia.

Eventi come quello in atto dimostrano anche l'esigenza di investire sul futuro della localizzazione, garantendo una comune modalità di funzionamento dei *device* e degli oggetti "intelligenti", anche intervenendo sulle caratteristiche produttive, nell'ottica del loro utilizzo per fondamentali finalità pubbliche come sono quelle connesse al rintraccio delle persone coinvolte nelle emergenze.

All'omogeneizzazione dei dispositivi e degli oggetti di uso comune, attraverso l'emanazione di norme di carattere internazionale, dovrà seguire la creazione, anche da parte della pubblica amministrazione italiana, di sinergie continue con il mondo universitario e con quello privato affinché non vi sia mai staticità nei progetti e l'adozione di ogni innovazione sia solo un punto di inizio per l'elaborazione di ulteriori strategie evolutive di ricerca e sviluppo.

La crisi generata dall'epidemia può rappresentare un punto di partenza per l'elaborazione di nuove progettualità che, nel rispetto delle norme comunitarie a tutela della riservatezza, potrebbero rivelarsi utili ed efficaci per gestire situazioni di emergenza, salvare vite umane e scongiurare disastri. Si tratta di trovare soluzioni informatiche destinate a coniugare l'ormai inevitabile registrazione dei dati di prossimità, raccolti dai telefoni e da tutti gli oggetti che, di qui a poco, saranno connessi alla Rete, con la loro regolare conservazione e il loro corretto trattamento.

Dinanzi alla possibilità di un utilizzo di taluni strumenti informatici, pur apparentemente invasivi, non deve essere assunto un atteggiamento di chiusura *tout court*, ma piuttosto occorre punire l'eventuale abuso adottando gli idonei accorgimenti affinché un dispositivo tecnologico non diventi il mezzo per un indiscriminato controllo dell'individuo.

In questo senso occorrerà creare una costante sinergia con i "Giganti del Web", che gestiscono con i loro sofisticati algoritmi le comunicazioni informatiche mondiali e a cui necessariamente forniamo i nostri dati per accedere ai più svariati servizi privati, imponendo però loro, normativa-

mente, una completa ed immediata condivisione delle innumerevoli informazioni in loro possesso, ma non sempre trasparentemente dichiarate, per motivi di interesse pubblico ed in particolare per la gestione di situazioni di emergenza⁴⁹.

Sotto un altro versante d'intervento occorre anche fidelizzare il cittadino, con efficaci campagne di comunicazione⁵⁰ sull'importanza della localizzazione di emergenza quale servizio fondamentale, affinché, nel suo stesso interesse, acconsenta al trattamento dei dati elettronici, che già di fatto condivide con i *provider* e con tutti coloro che gestiscono le piattaforme social del Web, garantendo proprio tramite i più sofisticati accorgimenti tecnologici la loro esclusiva utilizzazione per ragioni di soccorso e di emergenza.

Attraverso *App* dedicate – che potrebbero partire dall'aggiornamento o dalla modifica di “*WHERE ARE U*”, già in uso, sfruttando le nuove potenzialità offerte dal 5G e dall'*IoT* e le enormi moli di informazioni di prossimità promananti anche dagli oggetti che di qui a poco saranno connessi in Rete, correttamente trattate e conservate – sarà così possibile ottenere risultati sorprendenti per la localizzazione di emergenza, in maniera assolutamente compatibile con il diritto alla riservatezza dei cittadini.

Bibliografia

ANZERA G., La comunicazione di emergenza nel contesto contemporaneo, in F. Comunello, *Social media e comunicazione di emergenza*, Edizione Angelo Guerini e Associati S.p.A., Milano, 2014

49) Sugli obblighi di conservazione e produzione di prove e di nomina di rappresentanti legali, nei confronti dei fornitori di servizi *online*, cfr.: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale, COM (2018) 225 final, e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali, COM (2018) 226 final. Per una disamina esaustiva cfr. M. GIALUZ - J. DELLA TORRE, *Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali*, in *Rivista penale*, 5/2018, p. 277 ss.

50) La comunicazione (e la tecnologia ad essa applicata) rappresenta il “motore del cambiamento” in grado di minimizzare sempre più il *gap* tra i cittadini e le istituzioni. Cfr. M. MORCELLINI - C. MOSCA, *La sapienza della sicurezza*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 347 ss.

- ASPRONE M., *La sicurezza pubblica: profili pubblicistici*, in *Diritto.it*, 2014, reperibile su <https://diritto.it/la-sicurezza-pubblicaprofili-pubblicistici>
- BARONI A.M. - FUSCO C. - PINTUS G., *I nuovi orizzonti del sistema della sicurezza*, in M.T. Sempreviva (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'interno*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2017
- BIN R. - PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017
- GIALUZ M. - DELLA TORRE J., *Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali*, in *Rivista penale*, 5/2018
- GIUPPONI T.F., *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2017
- MANEGGIA A., *Geolocalizzazione delle chiamate al numero unico di emergenza europeo 112: obblighi di Stati e imprese nell'era digitale*, in *Diritto di Internet*, 4/2019
- MORCELLINI M. - MOSCA C., *La sapienza della sicurezza*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2014
- MOSCA C., *Il coordinamento delle forze di polizia*, Cedam, Padova, 2005
- MOSCA C., *Le politiche integrate di sicurezza e il processo pattizio*, in *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Milano, 2012
- PIZZETTI F., *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 25 e ss.

Sitografia

- BARTOLETTI S. - CONTI A. - DARDARI D. - GIORGETTI A., *5G Localization and Context-Awareness*, reperibile su <https://5g-essence-h2020.eu/Default.aspx>
- CHOCHLIUROUS I.P. - KHALEGHI E.E. - KOURTIS M.A. - ROMERO J.P. - SANCHOYERTO A. - SOLOZABAL R. - SPADA M.R., *Mission Critical Public Safety Applications in the 5G ESSENCE Project*, White Paper release v1.0, 22.11.2019, reperibile su http://5g-essence-h2020.eu/Portals/0/5G%20ESSENCE_public_safety-Whitepaper-final_v1.0.pdf?ver=2019-12-03-151852-687
- <http://carabinieri.it/cittadino/informazioni/112>
- <http://gdf.gov.it/servizi-per-il-cittadino/contatti/117-il-numero-di-pubblic-utilita>
- <https://berec.europa.eu>
- <https://camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105154.pdf>

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/implementation-european-emergency-number-112-results-eleventh-data-gathering-round>
https://ec.europa.eu/growth/content/help112-project_eno
<https://eena.org/eu-projects/help-112>
https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/ecall_en
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0078&from=IT>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0079&from=IT>
<https://ftc.gov/system/files/documents/reports/federal-trade-commission-staff-report-november-2013-workshop-Entitled-internet-things-privacy/150127iotrpt.pdf>
<https://garanteprivacy.it>
<https://gazzettaufficiale.it>
<https://iot-analytics.com>
<https://112.gov.it/l-app>
<https://112.gov.it/le-cur>
<https://polizianellastoria.wordpress.com/2016/07/17/la-nascita-del-113>
MASSAVELLI M., *Il nuovo Codice della protezione civile*, in <https://sicurezzaegiustizia.com/il-nuovo-codice-della-protezione-civile>
MORGANTI F., *La sicurezza urbana nel c.d. decreto Minniti*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, ISSN: 2239-804X, anno VII, n. 3, 2017
NAZZARO G., *Le sfide del 5g per l'autorità giudiziaria e le forze di polizia*, in *Sicurezza e giustizia.it*, n. 2/2019
PALUMBO V., *Intelligenza artificiale: quali libertà residue per la persona*, in *Amministrazione Pubblica*, 101, 2018, p. 232, su www.anfaci.it
REALE P., *Iot forensics: nuove sfide e opportunità nelle indagini scientifiche*, in <https://sicurezzaegiustizia.com>
TROPEA G., *Decreto Minniti: adelante, con juicio*, reperibile sul sito *laCostituzione.info*, in <https://lacostituzione.info/index.php/2017/03/27/decreto-minniti-adelante-con-juicio>

PARTE IV

Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse

Illecita concorrenza con minaccia o violenza (art. 513-*bis*). Nota a Cass. pen., Sez. II, 2 dicembre 2020, n. 34214

di Gabriele Trombetta*

1. Il *casus decisis*

In sede cautelare, la seconda sezione penale della Suprema Corte di cassazione, con sentenza n. 34214/2020 ha rigettato il ricorso proposto dal prevenuto avverso l'ordinanza di custodia cautelare in carcere per il delitto di concorso in illecita concorrenza *ex art. 513-bis*, aggravato *ex art. 416-bis.1 c.p.*

La vicenda afferiva al mercato dei noli delle *slot machine* nella città di Bari. L'imputato avrebbe, in ragione dell'appartenenza ad una locale consorteria criminale, imposto agli esercizi commerciali di ospitare i soli dispositivi di un determinato imprenditore vicino al *clan*, che, per corrispettivo, avrebbe effettuato dei versamenti in favore dell'imputato.

Dunque, si sarebbe creato un artificioso monopolio in favore della ditta "sponsorizzata" dal gruppo mafioso, che avrebbe espulso dal mercato i *competitors* in ragione della propria forza intimidatoria.

Il ricorrente contestava la gravità indiziaria ritenuta nel ragionamento probatorio del primo giudice, evidenziando come le erogazioni in suo favore potessero trovare l'alternativa giustificazione dello stato di indigenza dovuto alla disoccupazione. Analogamente, sottolineava l'erronea applicazione dell'aggravante del metodo mafioso, che non risulterebbe dagli atti processuali aver esperito per garantire la posizione dominante dell'imprenditore da lui protetto secondo l'accusa. Infine, si doleva dell'applicazione della più rigorosa misura della custodia cautelare in carcere, in luogo di altra più mite, anche in ragione del tempo trascorso dalle condotte attribuitegli.

(*) Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato, in servizio presso la segreteria del Vicedirettore generale della pubblica sicurezza preposto alle attività di coordinamento e pianificazione delle forze di polizia.

2. Il reato contestato

Prima di analizzare la motivazione della Suprema Corte, occorre delineare la fattispecie criminosa per la quale si procede.

L'art. 513-*bis* c.p. punisce la condotta di chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale o comunque produttiva, compie atti di concorrenza con violenza o minaccia.

La novella fu introdotta dalla legge Rognoni-La Torre, l. n. 646/1982, allo scopo di presidiare anche il settore economico dalla pervasiva presenza della "mafia imprenditrice"¹, facendo fronte «ad un comportamento tipico mafioso che è quello di scoraggiare con l'esplosione di ordigni, danneggiamenti o con violenza alle persone, la concorrenza»². In questa prospettiva, si intendeva tutelare la libera concorrenza e l'autodeterminazione nel mercato, scongiurando rendite di posizione della criminalità organizzata conseguite attraverso attentati e intimidazioni.

Nondimeno, sebbene sia stata questa l'*occasio legis*, la finalità anti-mafia non è penetrata nella lettera della norma incriminatrice, la quale colpisce le condotte anticompetitive violente o minatorie a più ampio spettro, quantunque prive di ambientazione mafiosa.

Riguardo il bene giuridico protetto, si dubita se si tratti dell'ordine pubblico economico, come denunciarebbe la collocazione topografica della disposizione, ovvero l'ordine pubblico *tout court*, come conseguirebbe dalla genesi della novella. Accedendo alla prima interpretazione, che pare preferibile, può altresì sostenersi che il reato sia plurioffensivo, colpendo anche la libertà morale dei concorrenti coartati³.

Ad avviso della giurisprudenza di legittimità, sebbene la formulazione vieti a chiunque di commettere il fatto criminoso, si sarebbe in presenza di un reato proprio, ristretto "agli addetti ai lavori". Non è tuttavia necessario che il soggetto attivo rivesta la formale qualifica di imprenditore, essendo sufficiente che eserciti un'attività commerciale, industriale o comunque produttiva.

1) P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1983.

2) Così la Relazione illustrativa della proposta di legge n. 1581 presentata alla Camera dei Deputati il 31 marzo 1980, in *Atti parlamentari*, VIII Legislatura.

3) Cfr., al riguardo, E. MEZZA, *Illecita concorrenza con minaccia o violenza: l'affannosa ricerca di una tipicità sfuggente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5/2019.

2.1. Gli atti concorrenziali

Cuore della disposizione incriminatrice è il concetto di “atti di concorrenza”. È su questo profilo che si affacciano, peraltro, i maggiori dubbi ermeneutici, tenuto conto che le nozioni di violenza e di minaccia appaiono ben note alla scienza penalistica.

È stato evidenziato come la disposizione sia stata inesatta nel riferirsi ad “atti di concorrenza”, i quali sarebbero strutturalmente leciti – ed anzi costituzionalmente garantiti.

Potrebbe tuttavia obiettarsi come la fattispecie criminalizzi gli atti concorrenziali eccedenti il contenuto del diritto soggettivo *ex art. 41 Cost.*, tali da trasmodare nell’abuso del diritto, anche penalmente rilevante⁴.

Tanto posto, la giurisprudenza si è divisa sul significato di “atto concorrenziale”.

Secondo un primo indirizzo, la qualificazione di concorrenzialità dovrebbe essere intesa in senso tecnico, condizionando la tipicità del fatto.

Al riguardo, il sintagma andrebbe inteso come elemento normativo, rinviante alla nozione civilistica di concorrenza sleale *ex art. 2598 c.c.* Si tratterebbe, in particolare, della concorrenza parassitaria o confusoria (di cui al n. 1), di quella denigratoria (di cui al n. 2), nonché delle fattispecie atipiche (riconducibili al n. 3). Tra queste ultime possono evocarsi lo storno di dipendenti, il *dumping*, il boicottaggio, il rifiuto di contrattare.

Tale opzione ermeneutica sarebbe coerente con il principio di legalità *ex art. 25, comma 2 Cost.*, laddove garantisce la tassatività-determinatezza della fattispecie, ma pregiudicherebbe le finalità di tutela della norma penale, di cui si ridurrebbe oltremodo l’ambito di applicazione.

Per altro orientamento, la norma punirebbe invece qualsivoglia condotta, violenta o minacciosa, perpetrata con l’intento di falsare la concorrenza. Ne conseguirebbe, in questa lettura, che il reato sarebbe a dolo specifico, essendo richiesta, per la sua integrazione, la finalità anticoncorrenziale, estranea all’area della tipicità.

Così la anticoncorrenzialità slitterebbe dal più rigoroso pilastro della tipicità alla categoria dell’elemento soggettivo, depotenziando la cornice obiettiva del reato.

4) V. A.L. MACCARI - M. LOMBARDO, *Art. 513-bis*, in *Codice penale ipertestuale*, Torino, 2008.

A questo approccio interpretativo sono state mosse critiche esattamente speculari a quelle sollevate in relazione all'esegesi più restrittiva.

Si è, anzitutto, obiettato che il reato è costruito come fattispecie a dolo generico, sicché appare arbitrario permutare un elemento della tipicità col dolo specifico, facendo rifluire una qualificazione oggettiva della condotta nell'intento soggettivo dell'autore. Inoltre, la norma incriminatrice subirebbe un drastico abbassamento del livello di capacità descrittiva, aprendo le soglie della punibilità a qualsiasi condotta violenta o minacciosa teleologicamente orientata a falsare la concorrenza. Questa tesi ricostruttiva, dunque, è parsa sì corrispondere alle esigenze repressive, ma a detrimento dell'osservanza dei fondamentali principi del diritto penale costituzionale.

In ragione di queste divergenti opinioni in seno all'organo nomofilattico, la questione è stata rimessa alle Sezioni Unite, che si sono pronunciate con la sentenza n. 13178/2019.

Evidenziati i limiti di entrambi gli orientamenti descritti, la Suprema Corte ha aderito a una "terza via", di recente emersa nella giurisprudenza di legittimità, che ha inteso salvaguardare sia le esigenze di tassatività, sia quelle di politica criminale.

Le Sezioni Unite hanno sottolineato come, per perimetrare la nozione di atto concorrenziale, debba farsi riferimento al diritto civile, ed in particolare al disposto dell'art. 2598 c.c.

Tuttavia, viene evidenziato come la norma contenga, in chiusura, una clausola generale, secondo cui compie atti di concorrenza sleale chiunque si vale direttamente o indirettamente di ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l'altrui azienda.

Movendo da questa disposizione, e in considerazione del rilievo sistematico del principio di concorrenza, consacrato sia dalla Costituzione che dal diritto unionale, ad avviso della Corte possono ricondursi alla norma incriminatrice anche le condotte "impeditive", le quali – pur sempre in un contesto inter-imprenditoriale – limitino la concorrenza, assegnando posizioni di privilegio fondate non sul merito di mercato, ma sulla violenza o sulla minaccia esperite.

L'art. 2598 c.c., comma 1, n. 3) deve essere interpretato, secondo queste cadenze ermeneutiche, alla luce dell'art. 41 Cost., delle fonti unionali (che operano nell'ordinamento interno a mezzo degli artt. 11 e 117 Cost.)

e – al livello primario – della l. n. 287/1990, della l. n. 192/1998 e della l. n. 180/2011.

Il ricorso del Codice civile alla descritta clausola generale abilita l'interprete a esplorare il contesto socio-economico, onde riconoscere comportamenti di concorrenza sleale, pur non tipizzati, alla luce dei parametri della correttezza professionale e dell'idoneità dell'atto a danneggiare l'altrui azienda.

Viene, dunque, in rilievo qualsiasi comportamento violento o minatorio che assicuri l'acquisizione di una posizione dominante non correlata alla capacità operativa dell'impresa o comunque diretto ad alterare l'ordinario e libero rapportarsi degli operatori in una economia di mercato.

Conclusivamente, le Sezioni Unite affermano come l'atto concorrenziale possa avere carattere atipico, ferma restando la sua collocazione dogmatica entro l'alveo dell'elemento obiettivo del reato. Peraltro, la costruzione del precetto penale mediante un rinvio alla coscienza sociale del momento storico della decisione non pare confliggere con il canone della determinatezza, giacché la clausola generale offre dei saldi parametri cui la valutazione giudiziale deve ancorarsi, sì da rendere l'applicazione della norma incriminatrice prevedibile dai suoi destinatari.

3. La motivazione della seconda sezione

Alla luce del principio di diritto sopra rassegnato, può trascorrersi ad analizzare la parte motiva della decisione in commento, allo scopo di vagliarne la coerenza con il *dictum* delle Sezioni Unite.

La Corte, nel confermare l'impianto motivazionale dell'ordinanza gravata, rileva come un accordo collusivo tra l'imprenditore, titolare delle *slot machine*, e i *clan* malavitosi baresi avesse consentito al primo di conquistare una posizione dominante nel relativo segmento di mercato.

L'intimidazione dei gruppi criminali nei confronti degli esercenti, costretti a noleggiare i dispositivi dell'operatore economico "sponsorizzato" dalla malavita al di fuori di ogni logica competitiva, integra la fattispecie *ex art. 513-bis c.p.*, rappresentando un "atto concorrenziale" esperito con modalità minatorie. Si realizza – in tal senso – il concorso dell'*extraneus* nel reato proprio, avendo l'imputato contribuito a realizzare la condotta d'illecita concorrenza dell'imprenditore.

La minaccia può, infatti, anche essere implicita o “ambientale”, discendendo dalla caratura criminale del *clan* e dalla sua fama di organizzazione storica, radicata sul territorio.

Viene, inoltre, riaffermato come l’atto anticoncorrenziale possa essere volto anche contro soggetti diversi dai diretti competitori, purché incida illegittimamente – e attraverso le modalità tipizzate – sulla libertà di iniziativa economica nel “mercato rilevante”. Sicché, nel caso di specie, la pressione indebita esercitata su imprenditori della filiera finisce comunque per alterare le dinamiche competitive, militarizzando il mercato barese delle *slot machine* ed escludendone i potenziali concorrenti.

Anche l’aggravante del metodo mafioso viene riconosciuta nel caso di specie, essendo stata la posizione monopolistica guadagnata attraverso il clima di consolidata intimidazione ambientale alimentato dal gruppo criminale.

Parimenti respinta è la censura della scelta della più grave misura cautelare, in considerazione del fatto che non risultavano elementi di discontinuità nella condotta dell’imputato tali da far ritenere cessate o attenuate le esigenze custodiali.

Conclusivamente, la sentenza si pone in perfetta continuità con la pronuncia delle Sezioni Unite, decidendo peraltro su un caso tipico: l’interferenza mafiosa nella competizione di mercato.

Sicurezza reale e percepita nell'era digitale. Le strategie di comunicazione come presidio contro post-verità e *fake news*

di Barbara Caccia*

Abstract

Che oggi siamo immersi e “navighiamo a vista” in un mare di fake news è un dato di fatto, così come è un dato di fatto che queste siano destinate ad aumentare e ad accrescere, conseguentemente, il carico delle incertezze e delle inquietudini personali. Sappiamo di più rispetto al passato ma questo, invece di darci sicurezza, ci rende più vulnerabili facendoci sentire esposti a rischi prima ignoti. Le figure un tempo percepite come un solido punto di riferimento (la Chiesa, i sindacati, la politica, le istituzioni, ecc.), oggi sono messe in discussione. In un mondo in cui tutto diviene opinabile, la ricerca delle risposte è rimessa all'individuo.

È così che, al solo attivare la funzione search di Google, si ha l'illusione di disporre di tutte le conoscenze necessarie per attenuare il senso di smarrimento e affrontare la realtà, per quanto complessa essa sia. Si finisce per ignorare il valore della competenza e, spesso, per dimenticare che le risposte fornite dal sistema sono modellate sulle preferenze e gli orientamenti personali. Sono infinite le opportunità di conoscenza offerte dalla tecnologia, talmente vaste da farci perdere del tutto: verità e falsità si mescolano sulla rete in un'ambiguità liquida senza precedenti. È in questo magma informativo che crescono le paure e si alimentano divisioni e tensioni sociali.

In questo scenario, l'esercizio strategico della comunicazione istituzionale si rivela un fattore straordinariamente potente, in grado di informare correttamente e rassicurare contemporaneamente. Si tratta di accompagnare il cittadino nella comprensione dei fenomeni, affinché non se ne senta sopraffatto e oppresso, offrendo un volto “esperto” e “amico” allo

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

stesso tempo, che sappia esprimere elevata competenza e professionalità all'interno di un rapporto di fiducia e familiarità.

* * *

As a matter of fact, today the fake news are largely and copiously circulated and we are overloaded with a lot of incorrect information which cause a growing feeling of uncertainty and distress among people. We have got a wider knowledge than in the past but this extensive information learning makes us feel more vulnerable and exposed to new kinds of risks. In the past, the Church, trade-unions, policy and institutions were considered to be a reliable point of reference, but nowadays they have been brought into question. In our society, everything is a matter of opinion and the single individual has to find the answers by himself.

Therefore, if you enable the Google search function you think you have got all the information that are necessary to mitigate your sense of bewilderment and to face the complex reality in which you are living. As a consequence, you are no more able to understand the real value of competence and often you forget that the information provided for by the web networks are illustrated according to the personal preferences and tendencies. Digital technology provides for a lot of opportunities to get information, but in this way we lose our way: truth and untruthfulness are mixed together on the network and we are living in a condition of disorientation and confusion as never before. In this framework, in which a large amount of information is spread, our fears are increased and social divisions and tensions are deepened.

In this scenario, the institutional communication is a very powerful strategic tool to provide people with the correct information and, at the same time, to give them the possibility to feel reassured. In this manner, communication strategy should support people in understanding the phenomena, so that they could not be overwhelmed and burdened by bad news, and show a friendly and encouraging attitude as well as a high level of expertise. This kind of communication should be able to point out qualified competence and professionalism, thus creating a relationship based on a feeling of confidence and security.

* * *

1. Le insicurezze attraverso la lente dei media: le “gigantografie della paura”

Oggi più che mai il bene della sicurezza è considerato essenziale dai cittadini, essendo percepito come una preconditione per la piena fruizione di diritti e libertà fondamentali, funzionale al raggiungimento della felicità¹. Sebbene non trovi espressa collocazione all'interno della carta costituzionale un vero e proprio “diritto alla sicurezza”², è difficile immaginare una libera esplicitazione dei diritti fondamentali da parte dell'individuo, ove manchino le condizioni perché ognuno possa sentirsi sicuro³.

Invero sembra più corretto oggi parlare di “sicurezze”, poiché sono molti i fattori in grado di ingenerare incertezze e paure, molteplici gli eventi perturbanti che vengono avvertiti come una potenziale minaccia. Le insidie sono ovunque: nei cibi che mangiamo, nell'aria che respiriamo, nel contesto quotidiano, nel futuro che ci si prospetta. L'aleatorietà pervade ogni aspetto dell'esistenza aumentando il senso di esposizione al rischio. Anche una strada sporca, trascurata o poco illuminata o lo stato di abbandono di un territorio possono finire per condizionare la tranquillità del corpo sociale⁴, determinando, ove non si intervenga tempestivamente ed efficacemente, un senso di sfiducia nello “Stato”⁵.

I fenomeni che, in generale, destano maggiore allarme sono l'inqui-

1) J. HELLIWELL - R. LAYARD - J. SACHS (a cura di), *World happiness report*, Sustainable Development Solutions Network, New York, 2020, disponibile su <https://worldhappiness.report>.

2) “Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza” si legge nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 6) e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 5).

3) Il dibattito relativo alla contrapposizione tra “libertà” e “sicurezza” è animato e quanto mai attuale alla luce, ad esempio, delle restrizioni imposte alla libertà di circolazione durante l'emergenza Coronavirus. Al riguardo si vedano, tra gli altri, G. AGAMBEN, *Stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003; W. SOFSKY, *Rischio e sicurezza*, Einaudi, Torino, 2005; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Milano, 2012.

4) Si pensi al riguardo alla teoria delle “broken windows” (J.Q. WILSON - G.L. KELLING, *Broken windows*, in *Atlantic monthly*, n. 249, 1982).

5) È sempre più necessario per il decisore pubblico, soprattutto in presenza di temi complessi, garantire interventi articolati e, ad un tempo, armonizzati. Partendo dal presupposto che non tutti i “problemi di sicurezza” sono “problemi di polizia”, nel tempo si sono via via af-

namiento (64%), la distruzione dell'ambiente e della natura (60%), l'instabilità politica italiana (54%) e il futuro dei figli (51%)⁶. Nella cosiddetta "graduatoria delle paure" la criminalità non viene percepita come una priorità o un'emergenza in modo immediato, ponendosi dietro ai temi economici (41%), all'inefficienza e corruzione della politica (22%) e all'immigrazione (11%). Sul fronte della criminalità, a preoccupare maggiormente le persone è la criminalità organizzata (34%); il 26% degli italiani teme di subire un furto in casa o una truffa attraverso il bancomat o la carta di credito (20%) o di essere vittima di scippi o borseggi (18%) o anche di subire il furto dell'automobile, dello scooter o del motorino (17%).

La paura rispetto a questi fenomeni permane, nonostante il calo, oggettivo e costante nel tempo, degli stessi. In effetti il dato reale relativo alla delittuosità⁷ evidenzia come nel corso degli ultimi anni i delitti si siano progressivamente ridotti con un trend decrescente in particolare a partire dal 2013. Certamente, chi abbia patito un reato non si sente affatto rincuorato da qualsiasi elaborazione statistica, per quanto obiettivamente positiva. Ma sulla sensazione di insicurezza non incide soltanto l'esperienza personale, bensì intervengono fattori differenti che non si possono trascurare. Ognuno, infatti, è portato a farsi condizionare dal vissuto e dal racconto altrui nella misura in cui lo riconduce a sé. Ne consegue che, anche se non vissuta direttamente, l'esperienza negativa, soprattutto laddove colpisca la sfera

fermati modelli di sicurezza "partecipata", in grado di valorizzare l'apporto delle diverse componenti istituzionali e della società civile. Si è così passati dalla sicurezza complementare (artt. 133 e 134 TULPS) a quella sussidiaria (l. 155/2005, d.m. 154/2009), fino all'affermarsi di concetti recentemente codificati di sicurezza urbana e integrata (d.l. 14/2017, convertito con l. 48/2017). Allo scopo di assicurare ai cittadini un ambiente vivibile, in quanto non solo sicuro, ma anche in grado di favorire le migliori condizioni per il pieno godimento dei diritti e delle libertà personali. In questa ampia accezione, la sicurezza comprende aspetti di decoro urbano, di riqualificazione socio-culturale del territorio, di recupero delle periferie, di solidarietà e inclusione sociale.

- 6) XI Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa, *La banalità della paura. Lavoro, percezioni e insicurezze in Europa*, Osservatorio europeo sulla sicurezza, febbraio 2019, disponibile su <https://osservatorio.it/europa-sospesa-inquietudine-speranza>.
- 7) La Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (anno 2018) è disponibile sul sito del Ministero dell'interno al seguente link: https://interno.gov.it/sites/default/files/relazione_al_parlamento_anno_2018.pdf. Il calo dei reati nel 2018 è pari a - 18% circa rispetto al 2013 e di oltre il 2% rispetto al 2017.

dell'emotività, finisce per ingenerare un senso di inquietudine. Ancor più se il racconto è ripetuto nel tempo e particolarmente coinvolgente sotto il profilo emozionale. La preoccupazione per certi tipi di crimine, la stessa paura di camminare da soli in determinati contesti urbani sono influenzate inevitabilmente dall'ambiente sociale di riferimento, dalle interazioni con amici, familiari e conoscenti, ma, sempre più, dalla narrazione e dalle immagini veicolate dai media. Sono questi a rendere accessibili contesti non immediatamente raggiungibili, ad avvicinare e rendere quotidiana l'esperienza criminale. È così che ognuno finisce per trasformarsi in una potenziale "vittima"⁸, percependo lo spazio sociale nel modo in cui viene rappresentato ossia come il teatro di aggressioni improvvise e indiscriminate.

Può essere interessante, a titolo esemplificativo, considerare quanto avviene rispetto al contesto ferroviario: anche in tale ambito si assiste, da anni, a un calo generalizzato dei principali fenomeni delittuosi, soprattutto dei furti, che rappresentano il reato più diffuso⁹. Lo stato della sicurezza appare obiettivamente positivo, ove solo si consideri che in stazione si registra un furto ogni 439.759 viaggiatori¹⁰. Senza pensare che la platea dei frequentatori delle stazioni è molto più ampia dei soli passeggeri, ricomprendendo lavoratori delle imprese ferroviarie, fruitori dei servizi offerti nelle stazioni, frequentatori a vario titolo degli scali ferroviari, negozianti, ecc. In questi termini è possibile affermare che si verifica un furto ogni 855.087 persone, numero equivalente alla popolazione di una città come Torino! In buona sostanza, i dati restituiscono un'immagine delle stazioni come ambienti "oggettivamente" sicuri. Tuttavia, nell'opinione comune quando ci si riferisce agli scali ferroviari si pensa subito a luoghi degradati

8) B. GUNTER (a cura di), *Television and the fear of crime*, Libbey, London, 1987; P. WILLIAMS - J. DICKINSON, *Fear of crime: read all about it? The relationship between newspaper crime reporting and fear of crime*, in *British journal of criminology*, n. 33.1, 1993; D. ROMER - K.H. JAMIESON - S. ADAY, *Television news and the cultivation of fear of crime*, in *Journal of communication*, n. 53.1, 2003.

9) Il monitoraggio del Servizio polizia ferroviaria (anno 2019) mostra, rispetto all'anno precedente, un decremento generalizzato dei principali fenomeni criminosi in ambito ferroviario: furti (- 13%), furti di rame (- 40%), rapine (- 28%), danneggiamenti (- 20%), aggressioni (- 1%), frodi alle imprese ferroviarie (- 41%) e in altri fenomeni "minori" (lancio di oggetti contro i convogli, - 39%, o posa di ostacoli sui binari, - 4%).

10) I dati sono calcolati sull'affluenza media di viaggiatori e frequentatori delle stazioni rilevata da FS Italiane.

e insicuri. È così, in effetti, che le stazioni vengono comunemente dipinte nella narrazione mediatica, come “far west”, luoghi “da incubo” o del “terrore”.

La concentrazione costante dell’attenzione mediatica sulle *bad news* acuisce in modo esponenziale la sensazione individuale di esposizione al pericolo. I mass media, come vere e proprie “*fabbriche della paura*”¹¹, impongono all’attenzione pubblica i temi della propria agenda¹², prevalentemente focalizzata sui delitti, in particolare quelli che minacciano direttamente l’individuo o la sua più immediata sfera di pertinenza (casa e famiglia). In effetti, a differenza di altri temi, che appaiono in modo “congiunturale”, la propensione dei *mass media* nostrani per la criminalità è strutturale e costante nel tempo¹³. La relativa rappresentazione peraltro è selettiva, polarizzata su alcune tipologie di reato: *in primis* i delitti contro la persona, che ricevono uno spazio dieci volte superiore a quello riservato ad altri crimini¹⁴. Omicidi, violenze sessuali, rapine in abitazione, ecc., costituiscono le tematiche al centro della narrazione criminale, rappresentando la quasi totalità del racconto ansiogeno fatto in prima serata dai principali TG nazionali. L’individuo subisce praticamente un’aggressione continua, pur essendovi sottoposto stando comodamente seduto sul proprio divano.

Non è, tuttavia, soltanto una questione di “quantità”: ove anche siano trattati altri argomenti, tutti vengono filtrati attraverso la retorica della drammatizzazione e dell’allarme sociale. Così l’ambiente assurge agli onori

11) Fondazione Censis, *43° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese*, Censis, Roma, 2009.

12) Finendo anche per influire, talvolta, sull’iniziativa politica; M. CATERINI, *Criminalità, politica e mass media*, in *Pol. dir.*, 2013. Si pensi, ad esempio, all’approvazione di leggi, quali quella sullo *stalking* (l. 38/2009), sull’omicidio stradale (l. 41/2016) o sul *cyberbulismo* (l. 71/2017).

13) M. MORCELLINI - A. CERASE, *Crisi dei valori e crisi della sicurezza: un quadro oltre la retorica*, in AA.VV., *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, parlano di “*ipertrofia delle narrazioni del crimine*” fatte dai media.

14) *X Rapporto sulla sicurezza e l’insicurezza sociale in Italia e in Europa. L’Europa sospesa tra inquietudine e speranza. Il decennio dell’incertezza globale. Significati, immagini e realtà. Percezione, rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, realizzato a cura di Demos & Pi per Fondazione Unipolis e Osservatorio di Pavia, Osservatorio europeo sulla sicurezza, febbraio 2017, documento disponibile su <https://osservatorio.it/europa-sospesa-inquietudine-speranza>.

della cronaca attraverso i disastri ecologici; la salute attraverso i casi di malsanità o, come accaduto quest'anno, attraverso il racconto della diffusione di epidemie; la globalizzazione attraverso la perdita dei posti di lavoro; l'immigrazione attraverso la tragedia dei naufragi, la conta degli sbarchi, le criticità dell'accoglienza, la condizione di degrado nelle città a causa della permanenza dei migranti, la presunta propensione al crimine degli extracomunitari, nonché la minaccia all'identità nazionale.

La modalità narrativa ordinaria tende sistematicamente all'esasperazione e al sovraccarico emotivo degli spettatori. I media indulgono in modo compulsivo sui "temi caldi", con una intensità drammatica che mira a impressionare il pubblico e a catturarne l'attenzione ricorrendo alla *suspense* o a toni e linguaggi da cronaca nera. Così facendo, restituiscono una rappresentazione alterata dei fenomeni, sia per quantità che per qualità, amplificandone la portata rispetto alle reali dimensioni¹⁵. In questa "ipertrofia" tutta italiana, editori¹⁶ e giornalisti in modo totalmente autoreferenziale selezionano e rappresentano le notizie in base alle proprie inclinazioni (politiche o ideologiche) o a logiche prettamente commerciali, nell'illusione che "alzare i decibel" aiuti a fare *audience*. Certamente questo può valere nel breve periodo, se l'obiettivo è quello di vendere più copie o incrementare gli ascolti, ma tale soluzione, oltre a tradire la *mission* giornalistica¹⁷, pro-

15) In materia di immigrazione, M. MORCELLINI, *La comunicazione sui migranti è la più grande bufala narrativa*, La Nuova Venezia, 8 febbraio 2019: "Se si chiede agli italiani quanti immigrati ci sono nel nostro Paese, ti danno una percentuale almeno doppia a quella vera. Se invece chiedi quanti ne incontri o quanti problemi hai avuto con loro, le percentuali decrescono prodigiosamente. È la prova del cattivo lavoro che una parte della comunicazione ha fatto".

16) A proposito della presenza di "editori impuri" nel nostro Paese, interessante panoramica europea è stata offerta da "La Repubblica", in un articolo del 9 febbraio 1998, disponibile su <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1998/02/09/in-europa-vincede-editore-puro.html>.

17) Conformemente al dettato dell'art. 21 della Costituzione e alla normativa e giurisprudenza di settore che assegnano alla stampa un ruolo cardine nella vita democratica del Paese (C. cost. 84/1969), riconoscendole ampie garanzie (nella duplice declinazione "diritto di informare" e "diritto di essere informati", C. cost. 112/1993), ma anche doveri e responsabilità imposti dalla legge (es. l. 47/1948, l. 69/1963), da principi deontologici (Testo unico sui doveri del giornalista del 3 febbraio 2016) o da indicazioni giurisprudenziali (su tutte C. cass. 5259/1984, contenente il c.d. "decalogo del giornalista"). È illuminante la rievocazione, il 25 luglio, da parte del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella – in oc-

duce risultati effimeri, finendo, alla lunga, per stressare l'interesse del pubblico e logorare la credibilità del settore.

A riprova del legame subliminale esistente tra il modo di sentire del lettore/spettatore e il circuito informativo basti osservare che:

– il dato reale relativo alla delittuosità generalmente non è conosciuto dal pubblico, se non filtrato dai media;

– l'insistenza massmediatica su determinati fenomeni, ne condiziona la percezione sociale, facendo sì che vengano avvertiti come più gravi¹⁸;

– il ricorso al *pathos* narrativo instilla un sentimento indefinito, profondo di paura che l'individuo, al di là di ogni razionalità o dato di realtà, riconduce istintivamente alla sua sfera più intima;

– l'XI Rapporto dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza mostra come: 1) l'insicurezza causata dalla delittuosità è avvertita in modo minore con riferimento agli ambiti di immediata conoscenza e pertinenza degli intervistati¹⁹, rispetto a quelli più generali, riferiti allo stato della criminalità nell'intero Paese, quasi che l'inquietudine non provenga da esperienze dirette, ma costituisca l'eco di condizionamenti esterni, provenienti "da lontano"; 2) la percezione d'insicurezza legata alla criminalità è maggiore in chi guarda di più la televisione²⁰; 3) il timore verso la criminalità è più marcato in Italia che in altri Paesi europei²¹ dove, a fronte di una minore rappresentazione mediatica, fa registrare valori più bassi.

casione dell'incontro con i componenti dell'Associazione stampa parlamentare, i direttori dei quotidiani e delle agenzie giornalistiche e i giornalisti accreditati presso il Quirinale – delle parole del giudice Black della Corte suprema degli Stati Uniti, investita nel 1971 del caso *Pentagon papers*: "Nel primo emendamento i padri fondatori dettero alla libertà di stampa la protezione che le occorreva per assolvere il suo ruolo essenziale nella nostra democrazia. La stampa è fatta per servire i governati, non i governanti".

18) E. NOELLE-NEUMANN, *Die Schweige-spirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, tr. it. di S. Befani, *La spirale del silenzio. Per una teoria dell'opinione pubblica*, Booklet Milano, Roma, 2002. Si veda anche la nota n. 12.

19) L'XI Rapporto dell'Osservatorio, cit., riporta che il tasso di criminalità viene percepito in crescita più in Italia (63%) che non nella zona di residenza (29%).

20) L'XI Rapporto dell'Osservatorio, cit., riporta che è "frequentemente" preoccupato per sé o per i propri familiari il 36% di chi guarda la televisione meno di 2 ore al giorno a fronte del 43% di chi ha un'esposizione superiore alle 4 ore giornaliere. Si veda anche la nota n. 52.

21) Nel X Rapporto dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza si evince che in Italia la criminalità, pur non ponendosi in cima alle emergenze, desta allarme maggiore rispetto ad altri Paesi europei (Germania, Gran Bretagna, Francia, Polonia, Spagna, Ungheria). Si pensi, al riguardo, che il TG1, in alcuni anni, ha fatto registrare un volume di notizie 3 volte maggiore rispetto al telegiornale britannico e 44 volte rispetto a quello tedesco.

2. Il moltiplicatore digitale: la perdita totale dei punti di riferimento

Lo scenario descritto diventa oggi ancora più complesso e, per certi versi, frastornante, per l'avvento del digitale, che ha letteralmente stravolto il mondo dell'informazione avendo consentito a nuovi editori e produttori di affacciarsi sulla scena, grazie anche ai costi d'ingresso e gestione estremamente contenuti. Così in rete, accanto ai media tradizionali (TV, quotidiani, agenzie di stampa, ecc.) presenti con propri siti di informazione, è possibile rinvenire numerosi nuovi soggetti che forniscono anche contenuti informativi: editori che operano *online* a titolo più o meno esclusivo e in modo più o meno qualificato; siti che, tra una molteplicità di servizi *web*, offrono una propria sezione di notizie; *social network*; motori di ricerca; fino ad arrivare a una serie di figure eterogenee (singoli giornalisti, *influencer*, fonti istituzionali) che (attraverso *blog*, pagine *social*, ecc.) forniscono commenti sull'attualità o, addirittura, a fonti che di informativo hanno solo le sembianze²². In tale contesto, estremamente affollato, polverizzato, disordinato è difficile muoversi e, ancor più, muoversi con piena consapevolezza e spirito critico. Proporzionalmente alle possibilità di accesso, alle abilità tecnologiche e alle capacità di comprensione²³, l'internauta può vivere l'esperienza informativa sul *web* in modo performante e libero²⁴, ma per chi è più sprovveduto, o anche semplicemente per l'"uomo comune", la ricerca delle notizie tramite *internet* può rivelarsi subdola e ingannevole.

Se un tempo ci si poteva aggrappare a "mamma Tv"²⁵, che forniva una narrazione potente e univoca, oggi l'utente del *web* non ha più punti di

22) Si veda la nota n. 50.

23) In materia di analfabetismo funzionale si richiamano la rilevazione PIAAC/OCDE (2015), disponibile su <https://infodata.ilssole24ore.com/2019/08/06/analfabeti-funzionali-social-network-la-situazione-italia>, e i dati Istat sulla lettura in Italia (2015), disponibili su https://istat.it/it/files/2016/01/Lettura-libri_2015.pdf.

24) In effetti sempre più persone si affidano alla rete per reperire informazioni, tanto che il *web* costituisce ormai una delle principali fonti di approvvigionamento informativo (immediatamente dopo la TV), particolarmente diffuso tra i giovani; *16° Rapporto Censis*, cit., per dati aggiornati al 2019 e, ancora prima, Agcom, *Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*, All. A - delibera n. 146/15/CONS, disponibile su www.agcom.it, 2015.

25) Si è passati da un modello informativo "top-down", mediato da una fonte (in particolare la TV) dotata di indiscutibile autorevolezza, a uno "many to many", in cui ogni "verità" rileva quanto l'altra.

riferimento: naviga “a vista”, senza bussola, in un mare di notizie tutte apparentemente uguali. È solo nella ricerca della verità, convinto di avere tutti gli strumenti a disposizione per orientarsi, ma, proprio quando è convinto di afferrarla, finisce per perdersi del tutto.

Certamente la possibilità di accedere, in modo immediato e praticamente illimitato, a più fonti (TV, radio, quotidiani, *web*)²⁶ ha aumentato notevolmente le occasioni di fruizione delle notizie. Tuttavia, complici anche la tendenza a fare più cose contemporaneamente e la velocità con cui si susseguono le informazioni, i contenuti finiscono per essere consumati in modo spezzettato²⁷ e generalmente distratto, esponendo il fruitore al pericolo di confusione tra notizie riferite ad accadimenti reali e *fake news*. Bassi livelli di attenzione e superficialità possono risultare fatali soprattutto quando ci si confronta con contenuti, come quelli informativi, che, per loro natura, richiedono un maggiore sforzo riflessivo per essere adeguatamente assimilati.

La tendenza invece, soprattutto quando si utilizzano gli *smartphone*, è a fagocitare bulimicamente le notizie, limitandosi a scorrerle sullo schermo. Si finisce così per perdere la piena consapevolezza circa la natura e la provenienza dei contenuti visualizzati²⁸. Il fenomeno si acuisce sui *social network* dov'è possibile fruire brandelli d'informazione della più differente natura (cronaca, attualità, *gossip*, *post* di amici, economia, politica, pagine sponsorizzate, contenuti editoriali, ecc.), indistintamente e senza soluzione di continuità. Tale livellamento finisce per mettere tutte le notizie sullo stes-

26) Il *Rapporto Agcom sul consumo di informazione* (2018) evidenzia come gli individui tendano normalmente a soddisfare i propri fabbisogni informativi attraverso una combinazione di media (tradizionali e *online*), a cui ricorrono in modo complementare e anche simultaneo. Il 38% dei cittadini, ad esempio, associa la visione di programmi televisivi ad attività relative ai programmi stessi (es. televoto o ricerca *online* di informazioni aggiuntive); il 26% si dedica contestualmente alla lettura di quotidiani, riviste o libri; il 57% effettua telefonate o invii messaggi. Documento disponibile su <https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2018/02/Agcom-Consumo-di-informazione.pdf>.

27) Sulla tendenza del *multitasking* a condizionare i processi di pensiero, attenzione, relazione e apprendimento si veda: K. K. LOH - R. KANAI, *How has the internet reshaped human cognition?* in *The Neuroscientist*, 22(5) 2016; N.G. CANCLINI, *Del consumo al acceso: viejos y jóvenes in la comunicación*, in *Comunicação, mídia e consumo*, 14(41), 2017.

28) Nella maggior parte dei casi, ci si limita a leggere il titolo o le prime righe del testo. Ne deriva la prassi dei siti di utilizzare titoli accattivanti, spesso anche poco aderenti al resto del contenuto, o quella di indicare all'inizio degli articoli i tempi medi di lettura, normalmente contenuti in 1-2 minuti.

so piano, creando confusione tra fonti qualificate e non, a tutto svantaggio delle prime, e producendo ulteriore disorientamento nel pubblico²⁹.

I contenuti *web*, cui si accede sempre più tramite fonti algoritmiche³⁰, sono peraltro impacchettati a uso e consumo del fruitore sulla base di processi di profilazione sempre più sofisticati³¹: non è certamente il modo migliore per disporre di un panorama realmente plurale, soprattutto se le risposte, che vengono restituite dal sistema, sono modellate su chi effettua di volta in volta la ricerca. Così, se l'utente ha l'impressione di avere più potere e libertà riuscendo ad essere finanche protagonista dell'informazione³², egli non solo agisce, ma è anche "agito", spesso senza rendersene conto.

Si comprende facilmente come il *web* costituisca un terreno fertile per la proliferazione di disinformazione e *fake news*³³: in un contesto caratterizzato da una quantità eccezionale di notizie, da forte velocità³⁴ e dalla difficoltà di "decodificare" correttamente i contenuti e di pesarli in rela-

29) I *social network* in particolare sono ritenuti affidabili da meno del 24% di chi li consulta per reperirvi informazioni (*Rapporto Agcom sul consumo di informazione*, cit.). Questa tendenziale sfiducia sarebbe riconducibile al fatto che i *social* vengono percepiti come poco capaci di separare fatti e finzione ovvero al timore degli utenti di perdere informazioni importanti a causa della personalizzazione delle notizie operata dagli algoritmi; cfr. Reuters Institute for the Study of Journalism, *Digital News Report 2016 e 2017*, 2016 e 2017, in www.digitalnewsreport.org.

30) Secondo la rilevazione Agcom sul consumo di informazione, cit., il 54,5% degli italiani si informa attraverso strumenti governati da algoritmi (*social network*, motori di ricerca, aggregatori di notizie, in generale piattaforme digitali). Sono questi i detentori delle porte di accesso alle notizie, i c.d. *Gatekeepers*; cfr. Agcom, *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e della pubblicità online*, Delibera n. 19/14/CONS.

31) Gli algoritmi filtrano le notizie presentandole secondo un ordine derivante dall'applicazione di criteri, quali la prossimità, che pone in primo piano i *post* di amici o vicini ai propri gusti, e l'*engagement*, che valorizza i contenuti in relazione al volume di interazione prodotta.

32) Si parla al riguardo anche di *citizen journalism*, nella misura in cui ogni cittadino può produrre contenuti di interesse giornalistico (ad es. tramite foto o video); il protagonismo informativo dell'utente si declina anche in altre modalità: ad es. nella partecipazione a discussioni sui vari argomenti o *post* (Agcom, *Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia*, cit).

33) Per approfondimenti su disinformazione *online*, *fake news* e post-verità si vedano i riferimenti bibliografici in nota n. 46.

34) La velocità non consente le dovute verifiche di attendibilità né ai giornalisti (che pure vi sono tenuti per legge ai sensi dell'art 2 l. 69/1963, che sancisce l'obbligo inderogabile di rispettare la verità sostanziale dei fatti; stesso principio si rinviene nell'art. 9 del Testo unico dei doveri del giornalista in relazione al dovere di rettifica), né al consumatore.

zione alla credibilità della fonte, tutto appare indistintamente vero ed anzi, se accompagnato da popolarità³⁵, “ancora più vero”.

L'utente ne esce spaesato: da un lato la *cross-medialità* e la simultaneità di accesso alle varie fonti lo inducono ad un consumo disattento e superficiale dei contenuti, dall'altro la molteplicità delle notizie e la relativa aggregazione in una forma non lineare e immediatamente riconoscibile lo rendono infinitamente più vulnerabile al pericolo di confondere vero e falso. Di fronte al magma informativo, egli si aggrappa istintivamente a ciò che già conosce o gli sembra familiare, affidandosi a scorciatoie cognitive e semplificazioni per fronteggiare il sovraccarico a cui è esposto. L'intimità diviene parametro di veridicità: più qualcosa è in grado di confermare le proprie convinzioni o proviene da una persona fidata, più è percepito come autentico e veritiero³⁶. “*Questa 'privatizzazione' del reale ha legittimato i saperi quotidiani, banali, pratici*”³⁷, ha creato “laureati all'Università della vita”, a cui è stata data la sensazione di disporre di adeguati livelli di conoscenza, anche su temi complessi o controversi, per poter esprimere opinioni, giudizi, sentenze³⁸. Per lo stesso principio, l'utente può essere normalmente portato a ritenere credibile anche quanto affermato dalla maggioranza delle persone³⁹.

35) Le piattaforme digitali danno priorità a contenuti popolari e ampiamente condivisi, che non si contraddistinguono per la qualità, l'affidabilità, l'autorità o l'interesse pubblico, poiché questi non sono criteri che guidano i gusti e le condivisioni (così Martin Moore, direttore del *Center for the study of media, communication and power* nella sua presentazione delle prove alla Commissione parlamentare britannica per le *fake news*).

36) G. PENNYCOOK - D. CANNON - D.G. RAND, *Prior exposure increases perceived accuracy of fake news*, mimeo, 2017, sulla “familiarità” come fattore di persuasione; METZGER E AL., *Social and heuristic approaches to credibility evaluation online*, in *Journal of Communication*, 60 (3), 2017.

37) A. LORUSSO, *Postverità. Fra reality tv, social media e storytelling*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

38) È celebre la considerazione di Umberto Eco secondo cui “*i social media danno diritto di parola a legioni di imbecilli che prima parlavano solo al bar dopo un bicchiere di vino, senza danneggiare la collettività. Venivano subito messi a tacere, mentre ora hanno lo stesso diritto di parola di un Premio Nobel. È l'invasione degli imbecilli*”; tra gli altri, la citazione è disponibile su <https://lastampa.it/cultura/2015/06/11/news/umberto-eco-con-social-parola-a-legioni-di-imbecilli-1.35250428>.

39) È la cosiddetta “ignoranza pluralistica”: è in virtù di questo meccanismo che è invalsa la pratica, per chi voglia dare l'impressione di essere popolare, di “acquistare” il consenso comprando *like* o *follower*; cfr. J. STRAY, *Defense against the dark arts: networked propaganda and counter-propaganda*, Tow center for digital journalism, Medium, disponibile

Quale che sia l'approccio cognitivo, la rete "sfrutta" a proprio vantaggio queste dinamiche per aumentare il volume delle interazioni⁴⁰: il destinatario dell'informazione, vittima di dispercezioni della realtà⁴¹, condizionato dalla propria "bolla ideologica", ingaggiato emotivamente, è portato a esprimersi, ad intervenire nelle discussioni, divenendo egli stesso parte del processo di produzione della disinformazione e veicolo di propagazione dei contenuti *fake*.

Anche la scelta delle tematiche trattate dalle fonti di disinformazione rivela l'intento di attivare meccanismi di diffusione virale sulla rete: si tratta, infatti, per lo più di argomenti che producono un forte impatto emotivo e che possono risultare divisivi. Generalmente sono tematiche (politica, sicurezza, diritti, economia, salute e ambiente, famiglia e fede, cronaca, esteri, scienza, immigrazione) rispetto alle quali è facile accendere il dibattito e sfruttare la polarizzazione ideologica degli utenti⁴² e le c.d. "camere del-

su <https://medium.com/tow-center/defense-against-the-dark-artsnetworked-propaganda-and-counter-propaganda-deb7145aa76a>, 27 febbraio 2017.

- 40) Molteplici interessi, diversi e collimanti, ruotano attorno alle *fake news* e alla loro proliferazione: certamente quello di chi le produce per le più diverse finalità (ludico-satiriche, economico-commerciali, psicologiche, ideologiche, politiche, ecc.), ma anche quello di chi le veicola, o professionalmente o semplicemente per lasciare una traccia sul *web* della propria esistenza digitale; non ultimo quello delle piattaforme *online* che ospitano i contenuti riuscendo, in base al flusso di utenti, a ottenere cospicui ricavi. Basti pensare al caso del noto servizio di "TGR Leonardo", andato in onda nel 2015 e riproposto durante l'emergenza Coronavirus: in poche ore il filmato ha totalizzato oltre 3 milioni di visualizzazioni sui profili *social* dei personaggi politici che l'hanno ripresa, nonostante la smentita pressoché immediata del mondo scientifico. Sulla vicenda si veda la puntata del 27 aprile 2020 di Rai "Report", disponibile su www.report.rai.it.
- 41) Sono varie le dinamiche percettive e cognitive che portano a ritenere più o meno affidabile una fonte: la reputazione (sempre che sia riconoscibile la fonte), la vicinanza (es. il *post* o la condivisione di un amico), la verosimiglianza del contenuto (anche in relazione alla popolarità dello stesso), la conformità alle proprie aspettative (*confirmation bias*); cfr. Agcom, *Percezioni e disinformazione. Molto "razionali" o troppo "pigri"?*, febbraio 2020, disponibile su <https://agcom.it/documents/10179/17903601/Allegato+3-3-2020/17ba4bea-d963-49ce-8a1d-f67e9f9db634?version=1.0>.
- 42) Le persone ideologizzate sono quelle che tendono maggiormente ad essere attivate; cfr.: M. DEL VICARIO - W. QUATTROCIOCCI - A. SCALA - F. ZOLLO (2018), *Polarization and fake news: early warning of potential misinformation targets*, arXiv: 1802.01400, 2018; *Rapporto Agcom. Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, a cura del Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali, novembre 2018.

l'eco" (*echo chamber*)⁴³. Al loro interno è agevole e confortevole muoversi, confermando di volta in volta le proprie convinzioni personali. È in questo contesto che possono alimentarsi posizioni radicalizzate, quando non estreme o addirittura violente.

La diffusione sulla rete di notizie costruite a tavolino contribuisce a rendere reale la minaccia ad esse collegata: "se tutti ne parlano, sarà vero". È così che si amplifica la sensazione di paura, che si alimenta trovando conferma nel fatto di essere avvertita e condivisa da altri⁴⁴. È così che aumentano esponenzialmente i livelli di avversione verso il "nemico di turno"⁴⁵. Insomma, la rete non pare offrire conforto o riparo alle insicurezze, piuttosto le conferma, le amplifica, le perpetua.

"*Ripetete una bugia cento, mille, un milione di volte* – riportava una citazione di Goebbels, ministro della propaganda del terzo Reich – *e diventerà una verità*", ancor più in una dimensione dove non è la qualità o la verità a contare, ma la viralità. Proprio la citazione ora richiamata lo conferma: in effetti, la frase attribuita al gerarca nazista non sarebbe mai stata scritta, né pronunciata da lui; eppure, a forza di attribuirgliela, ci si è convinti della sua paternità. Così funzionano le *fake news*.

3. *News vs fake*. La comunicazione della sicurezza ai tempi del Coronavirus

Le *fake news* sono ideate, prodotte e propalate utilizzando schemi ben

43) Le "camere dell'eco" sono composte mediante meccanismi algoritmici che accostano tutti coloro che hanno opinioni simili, cosicché le informazioni, le idee o le convinzioni tendono ad essere amplificate o rafforzate aumentando al contempo i volumi di interazione; cfr. E. PARISER, *The filter bubble: how the new personalized web is changing what we read and how we think*, Penguin Books, 2011. I contesti virtuali sono dunque solo apparentemente liberi e plurali: ognuno vi ritrova, infatti, prevalentemente notizie in linea con preferenze già espresse e contenuti già selezionati, con cui si concorda a priori.

44) D. GRIMALDI, *Propaganda digitale, così ci manipola: tecniche e strumenti*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 26 luglio 2018.

45) Secondo la "Mappa dell'intolleranza" elaborata da Vox-Osservatorio italiano sui diritti, *stranieri, islamici, ebrei e donne* sarebbero le categorie contro cui si rivolgono i *tweet* più violenti della rete; cfr. A. NICITA, *Opinionismo*, Formiche n. 137, giugno 2018. Del resto anche Trilussa (1919), nella poesia "Er nemico", recitava: "... *er nemmico è l'ombra che se crea pe' conserva 'un'idea: nun ce mica bisogno che ce sia*".

precisi allo scopo di massimizzarne l'efficacia⁴⁶: vengono infatti costruite e diffuse in modo tale da risultare particolarmente persuasive sia per i contenuti (particolarmente attrattivi, attivanti e vicini alle convinzioni del ricevente), sia perché immesse all'interno di reti amicali, ritenute normalmente credibili.

Così in fase di costruzione della notizia vengono privilegiati titoli sensazionalistici (“cattura *click*”) e contenuti in grado di produrre un'attivazione emozionale e l'*engagement* dei destinatari (ovvero lo stimolo ad interagire). In effetti la scelta accurata di argomenti che suscitino interesse e inducano all'interazione è fondamentale per rendere le notizie virali, così come lo è la preventiva individuazione dei gusti e delle preferenze dei destinatari tramite apposita profilazione. La diffusione è infatti direttamente proporzionale al livello di eccitazione emotiva che si riesce a generare: rabbia, stupore, interesse, ansia, sorpresa costituiscono straordinari motori di propagazione⁴⁷.

I contenuti tendono a non essere vistosamente falsi, ma verosimili⁴⁸ o perché inseriti in contesti in cui sono riportate notizie false e vere o perché nella stessa notizia sono combinati aspetti veri e falsi⁴⁹. Anche le cornici in

46) C. WARDLE, *Fake News. It's complicated*, su <https://medium.com/1st-draft/Fake-news-its-complicated-d0f773766c79>, 16 febbraio 2017. Un'analisi dettagliata della filiera delle *fake news* è riportata nel citato *Rapporto Agcom. Le strategie di disinformazione online*, cit. Si veda anche C. WARDLE - H. DERAKHSHAN, *Information disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*, Council of Europe report, DGI(2017)09, disponibile su <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>, 2017. Anche Papa Francesco, per la 52a Giornata mondiale delle comunicazioni sociali del 24 gennaio 2018 sul tema “La verità vi farà liberi” (Gv 8,32), ha dedicato alcune considerazioni alle *fake news*: “L'efficacia delle *fake news* è dovuta in primo luogo alla loro natura mimetica, cioè alla capacità di apparire plausibili. In secondo luogo, queste notizie, false ma verosimili, sono capziose, nel senso che sono abili a catturare l'attenzione dei destinatari, facendo leva su stereotipi e pregiudizi diffusi all'interno di un tessuto sociale, sfruttando emozioni facili e immediate da suscitare, quali l'ansia, il disprezzo, la rabbia e la frustrazione”. La loro diffusione può contare “su un uso manipolatorio dei social network e delle logiche che ne garantiscono il funzionamento”.

47) J. BERGER - K.L. MILKMAN, *Emotion and virality: what makes online content go viral?*, *Insights*, Vol. 5, No. 1, 2013.

48) “Le bugie più efficaci sono quelle che contengono alcune verità”; cfr. S. ŽIŽEK, *Prima delle notizie false c'era la grande menzogna*, *Internazionale*, n. 1273, 2018.

49) Generalmente si tratta di false connessioni (come titoli fuorvianti o immagini accattivanti che funzionano da “*click baiting*”, “cattura *click*”), decontestualizzazioni (le informazioni

cui vengono immesse le *fake news* conferiscono loro una parvenza simile a quella di un prodotto informativo qualificato o credibile (sotto forma di articolo, *post*, filmato, ecc.), per indurre in errore il lettore⁵⁰.

Nella fase di distribuzione l'effetto virale può essere innescato dal contributo più o meno voluto dei destinatari, ingaggiati dall'attrattività o la prossimità della notizia ovvero mossi semplicemente da superficialità o disattenzione. Lo stesso effetto può essere determinato anche da meccanismi automatici (le *botnet*) che, simulando un'azione umana, attraverso una molteplicità di *account* falsi o falsi profili *social* assicurano ai contenuti un'elevatissima diffusione.

Una caratteristica tipica delle *fake news* è costituita dall'assenza di anticipazione (essendo falsa non è prevedibile né programmata, ma spunta fuori all'improvviso) e dal ciclo di vita limitato nel tempo. La concentrazione in poche ore o pochissimi giorni è sintomatica dell'intento di mettere in atto una strategia di disinformazione, attraverso la trattazione di tante notizie diverse senza investire nel relativo approfondimento, a differenza di quanto avviene per le notizie vere, che permangono più a lungo nel sistema informativo in quanto espressione di un reale e prolungato interesse del pubblico, nonché di un'offerta informativa che tende a protrarsi nel tempo in ragione dell'accuratezza e dell'approfondimento con cui viene trattata la notizia.

Il 2020 si è aperto con una straordinaria quantità di *fake news*. Alcune immagini in particolare hanno fatto il giro del mondo: dall'Australia devastata dagli incendi ripresa dal satellite, al video dell'uccisione del generale iraniano Soleimani da parte di un drone americano. Si è trattato di una simulazione 3D nel primo caso, di scene tratte da un videogioco nel secondo⁵¹. Per non parlare della valanga di *fake news* circolate sul Coronavirus:

sono vere ma utilizzate in contesti diversi dagli originari), vere e proprie manipolazioni o fabbricazioni di contenuti (la notizia è completamente falsa, costruita per ingannare o ferire), plagii (la notizia viene copiata senza riportare la fonte originale), usi distorti dell'informazione per inquadrare una questione o una persona sotto una certa luce, satira o parodia (in cui manca l'intento di far del male).

50) Spesso anche l'intestazione o la grafica sono realizzate in modo tale da ricalcare quelle di quotidiani famosi o da rievocare fonti informative (es. *fanmagazine.it*, *ilfattoquotidiano.it*, *ilmessaggio.it*, *Oggi 24 Ore*, *TG24 ore*, *Gazzetta della sera*, ecc.).

51) In questo episodio in particolare, è tristemente significativo il fatto che la bufala sia riuscita a trarre in inganno anche alcune emittenti televisive nazionali (ad es. La7).

l'avvento della pandemia, con il suo portato naturale di ansia e una narrazione mediatica a tratti angosciante⁵², ha determinato un'impennata del fenomeno⁵³, complice il fatto che si è stati relegati in casa. La disponibilità di una platea annoiata e “affamata” di contenuti, specialmente rispetto all'argomento “epidemia”, ha moltiplicato le occasioni sia di produzione, che di recepimento e divulgazione delle *fake news*. Né il fatto di avere a disposizione più tempo per procedere alle verifiche si è rivelato utile a ridimensionare il fenomeno che, anzi, ha spopolato sul *web* sotto varie forme (immagini, sms, testi, audio) e su vari tipi di piattaforme digitali (*social network*, siti, *instant messaging*, ecc.), per finire in taluni casi anche sui media tradizionali (quotidiani e TV), ricevendo perfino un'eco istituzionale, ove rilanciato da politici o figure pubbliche. L'Organizzazione mondiale della sanità ha addirittura definito la pandemia un'“infodemia di proporzioni planetarie” a causa di una diffusione delle notizie false più vasta e rapida dello stesso virus⁵⁴.

Le giornate di quarantena collettiva sono state riempite da centinaia di bufale mosse da intenti satirici, complottistici, di detonazione e diffusione di ansie e paure per motivi ideologici o politici, da finalità fraudolente tese a indurre in errore i destinatari per trarne un vantaggio economico. Alcune sono state elaborate allo scopo mirato di creare tensioni e allarme sociale, con possibili ricadute sull'ordine e la sicurezza pubblica.

Da più parti si è richiamato al senso di responsabilità e alla moderazione dei toni nonché, allo stesso tempo, ad una maggiore attenzione da parte dei cittadini nel vaglio delle notizie circolanti. In particolare, più volte

52) Il Rapporto Agcom, sul tempo dedicato dai Tg e dai programmi extra-Tg nel periodo 21-31 marzo 2020, disponibile su <https://agcom.it/documentazione>, 23 aprile 2020, mostra come al tema del Coronavirus siano state dedicate praticamente oltre 8 notizie su 10. Appare interessante la lettura combinata di questo dato con quello rilevato dall'Osservatorio europeo sulla sicurezza (“*Il sentimento degli Italiani nella pandemia di Coronavirus*”, disponibile sul sito www.demos.it) che descrive un consistente aumento nella percezione collettiva del senso di incertezza sul futuro, in particolare sul versante economico.

53) Una parziale rassegna è disponibile su <https://open.online/2020/03/30/speciale-coronavirus-come-difenderti-dalle-bufale-e-i-falsi-miti-sul-covid-19/#whatsapp>.

54) <https://europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/disinformazione/20200326STO75917/disinformazione-riconoscere-e-smascherare-le-bufale-su-covid-19>. L'entità del fenomeno è stata tale che nel mese di aprile è stata istituita un'apposita Unità di monitoraggio presso la Presidenza del Consiglio. Il testo del decreto istitutivo è disponibile su <https://informazioneeditoria.gov.it>.

e da più voci si è invitato a fare riferimento alle sole fonti ufficiali, sia per apprendere dati e norme di buon comportamento che per acquisire informazioni, specialmente su raccolte fondi o test sanitari. La situazione ha richiesto un notevole impegno da parte di tutte le istituzioni. L'Amministrazione della pubblica sicurezza è stata coinvolta nella gestione degli aspetti relativi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, sia sotto il profilo regolamentare e operativo, per dare esecuzione ai decreti governativi, sia sotto il profilo della comunicazione istituzionale, tesa ad assicurare una costante e corretta informazione ai cittadini. In verità il ruolo della comunicazione istituzionale, in particolare della Polizia di Stato, non si è esaurito nella mera informazione, pure essenziale per mettere i cittadini in condizione di attenersi alle nuove disposizioni, più o meno restrittive, e renderli attori di comportamenti socialmente rilevanti (ai fini del contenimento del contagio), ma è andato ben oltre mirando a far sentire i cittadini "meno soli", accompagnati e rassicurati in un momento così difficile. Questa prossimità si è tradotta in azioni concrete, quotidiane, "sul campo", ma anche in una narrazione "vicina", pur nella distanza. Partendo dal presupposto che molte persone sono state costrette a casa, in molti casi in condizioni di solitudine o di vulnerabilità (anziani o donne e bambini potenziali vittime di violenza domestica), l'obiettivo della comunicazione istituzionale (in particolare *social*) è stato quello di essere sempre presente, garantendo una copertura costante nell'arco della giornata e operando una selezione accurata, di volta in volta, dei contenuti.

Si ritiene utile proporre uno studio della produzione *social* della Polizia di Stato durante l'emergenza sanitaria, in particolare sui due canali *Facebook* ("Polizia di Stato" e "Agente Lisa"), curata dall'Ufficio relazioni esterne e cerimoniale del Dipartimento della P.S. Da un punto di vista metodologico, si forniscono di seguito le coordinate dell'analisi, osservando preliminarmente che la pagina "Polizia di Stato" al 5 aprile contava 619.514 *follower*, con 568.958 "mi piace", mentre la pagina "Agente Lisa" 441.066 *follower*, con 435.595 "mi piace"⁵⁵. Si tratta di pubblici di diversa entità e caratteristiche, anche in relazione alla differente natura dei due profili (uno

55) Sono dati significativi ove solo si pensi che, ormai, praticamente tutti i quotidiani nazionali presentano tirature più contenute: ad esempio, il quotidiano "Corriere della sera" ha una tiratura media pari a circa 296.000 copie, mentre "La Repubblica" pari a 241.000 circa (dati 2019 estrapolati dal sito www.agcom.it).

più “istituzionale”, l’altro più “*friendly*”). Il periodo preso in considerazione va dalla prima notizia postata sul tema del Coronavirus (ovvero dal 23 febbraio per il profilo “Polizia di Stato” e dal 24 febbraio per il profilo “Agente Lisa”) fino al 5 aprile.

I *post* sono stati raggruppati, in base al tipo di contenuto, nelle seguenti categorie:

– *informazione*, ricomprensente i *post* di natura informativa sia “generici”, ovvero non strettamente connessi con il tema Coronavirus (es. proroghe dei termini per patenti, revisioni, ecc.), che “specifici” attinenti alle disposizioni impartite per contenere il contagio;

– *comunicazione istituzionale*, ricomprensente i *post* relativi a campagne comunicative di diverso genere (es. *#distantimauniti*, il calendario della Polizia di Stato, “Orizzonti d’Italia”) o informazioni al pubblico di carattere strettamente istituzionale (es. sospensione di prove concorsuali);

– *fake news o truffe online*, ricomprensente i *post* relativi a *fake news* diffuse sul *web* e tentativi di truffa *online* mediante l’utilizzo di vari espedienti, quali, ad esempio, siti per la vendita di mascherine o per raccolte fondi a favore di Protezione civile/specifici ospedali, fenomeni di *phishing*, diffusione di *malware* camuffati da notizie attrattive;

– *attività operative*, ricomprensente i *post* relativi a risultati operativi sia connessi con l’emergenza sanitaria (es. rivendita di mascherine o guanti sottratti ad ospedali, irregolari o comunque di provenienza illecita), che di carattere “ordinario” (es. arresti a seguito di operazioni di polizia giudiziaria, ecc.);

– *controlli di polizia*, ricomprensente i *post* relativi all’intensificazione dei controlli della Polizia di Stato sia per le misure di contenimento del Covid (in particolare nelle stazioni, negli aeroporti e sulle strade), che di altra natura;

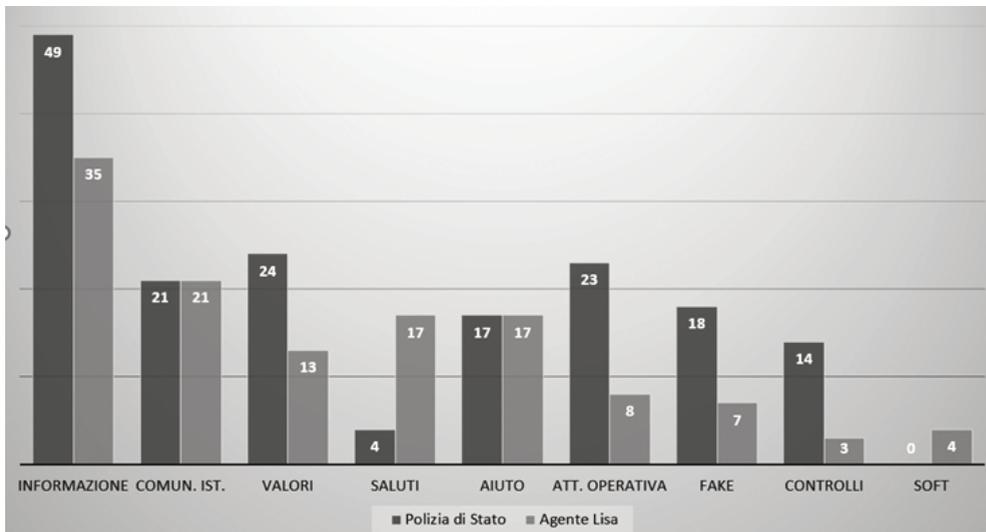
– *valori*, ricomprensente i *post* contenenti riferimenti valoriali (ricordo dei caduti in servizio, iniziative di solidarietà, campagne di donazione del sangue, ecc.);

– *aiuto/prossimità*, ricomprensente i *post* relativi ad occasioni in cui l’Amministrazione o singoli poliziotti si sono distinti per gesti di prossimità, vicinanza, solidarietà, assistenza ai cittadini;

– *saluti/ringraziamenti*, ricomprensente i *post* relativi a messaggi di salute o ringraziamento da parte di cittadini nei confronti della Polizia di Stato o delle istituzioni in generale;

– *soft news*, ricomprensente racconti legati alla situazione Covid, ma con una prospettiva sociale e d'intrattenimento, più che di polizia.

Fig. 1 - QUANTITÀ E NATURA DEI *POST* PUBBLICATI DAI PROFILI “POLIZIA DI STATO” E “AGENTE LISA” NEL PERIODO 23/24 FEBBRAIO - 5 APRILE 2020



Quanto al profilo “Polizia di Stato”, nel periodo considerato sono stati pubblicati 170 *post*, così ripartiti: 49 *informazione*, 24 *valori*, 23 *attività operativa*, 12 *comunicazione istituzionale*, 17 *aiuto/prossimità*, 18 *fake*, 14 *controlli di polizia*, 4 *saluti/ringraziamenti* (Fig. 1). Si nota immediatamente la concentrazione dell’attività di comunicazione sull’aspetto dell’informazione alla cittadinanza, essenziale in un momento di smarrimento ed incertezza come quello vissuto. In particolare, l’informazione appare mirata a fornire delucidazioni sull’applicazione delle disposizioni contenute nei decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, soprattutto quanto alla chiusura di attività e al divieto di spostamento, con annessi moduli di autodichiarazione.

In effetti l’analisi dell’intensità di produzione dei *post* rivela che la maggior copertura giornaliera si è avuta nei giorni immediatamente successivi all’emanazione dei primi dPCM, a testimonianza dell’incremento dell’impegno sul fronte dell’informazione pura. A fronte di un volume di 3-5 *post* giornalieri (la media nei 43 giorni presi in esame è stata pari a 3,95), nel periodo dal 10 al 14 marzo si è registrata la pubblicazione di 7-9 *post* quotidiani, di cui 5-6 con contenuto informativo (Fig. 2). I *post*

di natura informativa sono stati confezionati in modo molto chiaro ed esemplificativo, per risultare facilmente comprensibili alla popolazione del *web*, anche meno pratica ed esperta. Sono stati utilizzati, in particolare, video e immagini estremamente intuitivi (es. schede sotto forma di *faq*).

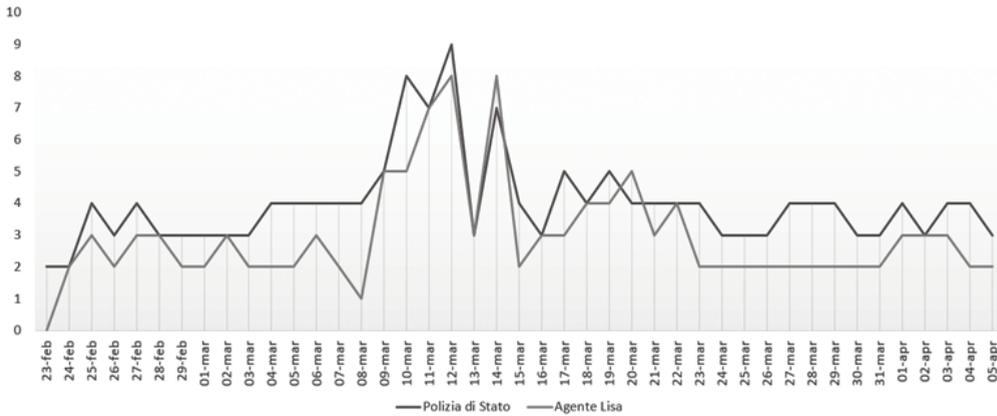
Oltre alla finalità informativa, temi come il richiamo ai valori e la pubblicità ad attività operative hanno avuto lo scopo di infondere coraggio, forza e speranza nel pubblico e, allo stesso tempo, testimoniare un impegno e una presenza istituzionale immutati e continuativi⁵⁶. L'ampio spazio riservato alle attività operative e di controllo, nonché alla segnalazione di *fake news* e truffe *online* appare legato anche alla natura più "istituzionale" della pagina Facebook "Polizia di Stato". Il pubblico ha dimostrato di apprezzare maggiormente i *post* di natura sociale o valoriale, capaci di un maggiore coinvolgimento emozionale⁵⁷.

Quanto al profilo "Agente Lisa", che vede generalmente una minore intensità nella produzione di *post* (tra i 2-4 al giorno), nell'arco temporale considerato sono stati pubblicati 124 *post*, di cui: 35 *informazione*, 21 *comunicazione istituzionale*, 17 *saluto/ringraziamento*, 17 *aiuto/prossimità*, 13 *valori*, 8 *attività operativa*, 7 *fake*, 3 *controlli di polizia*. Oltre a queste categorie, nel periodo oggetto di rilevazione sono state rinvenute anche 4 "soft news" (Fig. 1). Anche la pagina "Agente Lisa", di fronte alla situazione eccezionale, si è dedicata prevalentemente ad informare i cittadini, sia rispetto alle misure governative che sulle regole da osservare in relazione all'emergenza sanitaria. Anche in questo caso, la produzione di *post* si è concentrata nel periodo 10-14 marzo, subito dopo la pubblicazione dei decreti governativi, con 7-8 *post* al giorno, di cui circa 5 di carattere prettamente informativo (Fig. 2). Anche per "Agente Lisa" l'intensità di copertura giornaliera appare notevolmente superiore rispetto alla media del periodo analizzato (pari a 2,95).

56) In linea con il *claim* della Polizia di Stato "#esercisempre".

57) La storia di un anziano a cui è stata donata una mascherina da un operatore che lo ha poi aiutato ad indossarla (il *post* è del 27 marzo) ha ottenuto 33.320 *like*, 1.819 commenti e 4.194 condivisioni; l'immagine di San Michele Arcangelo ha ottenuto oltre 33.033 *like*, 8.974 commenti e 13.238 condivisioni (il *post* è del 23 marzo). Entrambi i *post* hanno ottenuto elevati livelli di interazione; il secondo ha fatto registrare un significativo numero di commenti e condivisioni, probabilmente per gli immediati echi valoriali e religiosi.

Fig. 2 - INTENSITÀ DELLA PRODUZIONE DI *POST* SUI PROFILI “POLIZIA DI STATO” E “AGENTE LISA” NEL PERIODO 23/24 FEBBRAIO - 5 APRILE 2020



Accanto ai temi di carattere informativo o di “comunicazione istituzionale”, i *post* hanno raccontato il rapporto diretto e quotidiano con i cittadini: da una parte episodi di aiuto, assistenza e vicinanza alla popolazione; dall’altra i tanti gesti (telefonate, lettere, offerta di dolci, pizze, ecc.) da parte della “gente comune” per testimoniare la propria gratitudine. Si è trattato di dare voce e sottolineare il dialogo costante con i cittadini, tipico dell’approccio *social* del profilo, valorizzando la componente emotiva e richiamando al senso di comunità. Nell’arco temporale considerato è stato possibile notare un cambiamento, in relazione all’evolvere dell’emergenza, non solo nella quantità, ma anche nella qualità dei *post* pubblicati: al di là della concentrazione di contenuti di carattere informativo, in particolare nella seconda decade di marzo, e di una presenza costante di *post* di natura valoriale, dal 14 marzo si nota un aumento della produzione di *post* riferiti a gesti di solidarietà dei poliziotti e messaggi di riconoscenza dei cittadini.

Con riferimento specifico alle *fake news*, i *post* delle pagine *social* hanno risposto alla necessità di smascherare alcune bufale⁵⁸ aventi connotati criminali (es. truffe *online*) e alla finalità di fornire consigli utili per

58) Ad es. tentativi di carpire informazioni personali tramite *phishing* e *malware* attivati da *link* o allegati (inviati tramite *mail*, *sms* o servizi *instant messaging*), apparentemente inoltrati da banche o altri contatti credibili (es. sedicenti sanitari) o attraenti (es. buoni spesa); finte raccolte fondi; notizie false o ingannevoli pubblicate su pagine istituzionali e siti contraffatti (es. del Ministero dell’interno, ANSA).

prevenirle, incentivando allo stesso tempo la collaborazione degli utenti per scoprirle⁵⁹.

Da sempre l'obiettivo della comunicazione istituzionale è orientato a far conoscere⁶⁰, senza enfasi, ma in modo sobrio e trasparente, i risultati dell'attività quotidiana, mirando soprattutto a ridurre le distanze tra l'Amministrazione e la collettività: questa vicinanza al cittadino ha assunto nel tempo i connotati della "prossimità". Si è così consolidata una vera e propria cultura della comunicazione orientata al cittadino e all'opinione pubblica. Mediante servizi sempre più accessibili e "a portata di mano", grazie anche alla diffusione delle nuove tecnologie, la Polizia di Stato ha perseguito l'obiettivo di rendersi sempre più una "casa di vetro", aperta al dialogo e, allo stesso tempo, al giudizio e al controllo da parte dei cittadini. Solo attraverso un dialogo continuo con il corpo sociale di riferimento è, infatti, possibile acquisirne la fiducia, sempre che quanto detto sia coerente con quanto fatto quotidianamente.

I *social* svolgono una funzione essenziale al giorno d'oggi, non solo perché consentono di rivolgersi ad ampie platee (essendo estremamente diffusi), ma anche perché permettono il contatto diretto con il pubblico ancor più di altri canali comunicativi *online* che pure consentono al cittadino di fare segnalazioni o acquisire informazioni senza vincoli di tempo o di spazio. Solo i *social* permettono un rapporto su un piano di perfetta parità, dando la sensazione all'utente di interagire con un "amico". In questo senso, "Agente Lisa"⁶¹ rappresenta il profilo *social* per eccellenza della Polizia di Stato, incarnando il poliziotto della "porta accanto", che racconta storie

59) I cittadini sono stati indirizzati per ogni segnalazione al *Commissariato di P.S. online*, punto di contatto gestito dagli esperti della Polizia postale e delle comunicazioni. L'impegno della Polizia postale sul fronte del contrasto alle *fake news* costituenti ipotesi di reato si è tradotto nel monitoraggio costante della rete ai fini dell'individuazione tempestiva di ogni possibile delitto e minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica. Accanto alle attività investigative, la Polizia postale si è prodigata in un'incessante attività divulgativa per sensibilizzare la popolazione ad adottare comportamenti, digitali (e non), attenti e sicuri.

60) R. SGALLA - M. VIOLA - N. CARISTO, *Saper fare, far sapere*, Laurus Robuffo, Roma, 2008.

61) La pagina "Agente Lisa", il cui pubblico è costituito in parti uguali da uomini e donne, ha tra i suoi tratti caratteristici l'interazione diretta con il proprio pubblico. È interessante notare come il genere femminile sia presente in percentuali maggiori rispetto al pubblico complessivo degli utenti *Facebook* (50% a fronte del 44%). La platea dei *follower* ha

“personali”, di “vita vissuta”: storie “ordinarie”, di “straordinaria quotidianità”. La sua narrazione non si limita ad arresti e operazioni di polizia giudiziaria, ma si concentra su temi “sociali”: dal minore rintracciato e riaffidato ai genitori, alle vite salvate di aspiranti suicidi o di persone colte da malore, al supporto prestato a persone in condizione di difficoltà o vulnerabilità o marginalità. Storie di tutti i giorni, in grado di suscitare emozioni e anche processi di immedesimazione ed empatia. “Agente Lisa”, con i propri racconti in prima persona, i consigli fraterni e il tono colloquiale, rappresenta il volto rassicurante della Polizia; con il suo modo di veicolare messaggi di “normalità”, “produce sicurezza” a tutti gli effetti, accompagnando la quotidianità delle persone con uno *storytelling* che dà conforto e crea armonia sociale⁶². Senza poi trascurare che il profilo, come le altre pagine *social* della Polizia di Stato, costituisce anche un prezioso canale informativo per i media.

La voce della Polizia di Stato è ritenuta affidabile: il pubblico vi ripone fiducia, percependone la veridicità e l’autenticità. Più in generale, tutte le forze di polizia⁶³, in virtù del ruolo che esercitano, rappresentano una fonte qualificata altamente attendibile sui temi di competenza. Credibilità ed autorevolezza non si improvvisano, né vanno date per scontate o per acquisite una volta per tutte, ma sono il frutto di un rapporto, costruito nel tempo e rinnovato giorno dopo giorno con impegno e dedizione, il ri-

un’età prevalentemente dai 35 anni in su, mentre le fasce di età dai 18 ai 34 anni trovano una minore rappresentazione rispetto al pubblico di *Facebook* complessivamente considerato. Si tratta per lo più di persone che svolgono attività di *management* (28%) e servizi amministrativi (25%). Dati forniti dall’Ufficio relazioni esterne e cerimoniale del Dipartimento della P.S.

62) Appare interessante la lettura proposta rispetto al Rapporto Eurispes dello scorso anno circa l’elevato gradimento conseguito dalla Polizia di Stato, il più ampio tra tutte le forze dell’ordine, con il 71,5%, in aumento di quasi 5 punti percentuali rispetto alla rilevazione precedente. Il dato è stato spiegato con i risultati operativi raggiunti sul fronte della prevenzione di attentati terroristici e della efficace gestione delle manifestazioni di piazza, ma anche in relazione “*all’intensa attività di comunicazione, soprattutto via web e social, che ha avvicinato ancora di più la Polizia ai cittadini*”. L’analisi sembra confermare che il sentimento di sfiducia e insicurezza possa essere contrastato anche “*dando ai cittadini la possibilità di dialogare direttamente con le istituzioni*”; cfr. EURISPES, *Rapporto Italia 2019 e 2018*, disponibili su www.eurispes.eu.

63) I dati Eurispes già da qualche anno assegnano alle forze di polizia livelli di fiducia tra i più elevati nel panorama delle istituzioni; ; cfr. EURISPES, *Rapporto Italia 2020*, disponibile su <https://eurispes.eu/ricerca-rapporto/rapporto-italia-2020>.

sultato di un'attività corretta, trasparente e soprattutto coerente con la *mission*, le tradizioni e i valori istituzionali. In questi termini, la Polizia di Stato beneficia di una posizione di credito e “di privilegio”, che affonda le radici nella reputazione di cui gode, ma che in realtà presuppone ed esprime un ruolo di garanzia e di grande responsabilità. Come tramandato da Sant'Agostino, infatti, “*comandare vuol dire saper provvedere*”⁶⁴: per una forza di polizia democratica ad ordinamento civile, fatta “della stessa sostanza” del corpo sociale che è chiamata tutelare, “esercitare un potere” non può che significare “prendersi cura” o, con richiami etimologici, rendere il cittadino “*sine cura*”⁶⁵, insomma assicurarlo.

Da quanto sin qui rappresentato è possibile delineare i tratti tipici di una comunicazione istituzionale efficace:

– *autorevolezza*: questa qualità non si improvvisa, ma è frutto della credibilità acquisita nel tempo con l'agire quotidiano, l'impegno, la dedizione, il sacrificio, l'ancoraggio a un solido sistema valoriale, perché, per dirla con Edward Murrow, “*per essere persuasivi bisogna essere credibili, per essere credibili bisogna dire la verità*”;

– *sincerità*: declinata in termini di *trasparenza* (apparire come si è, è l'arma vincente per chi è consapevole di operare correttamente) e *coerenza* tra quanto viene quotidianamente fatto e quanto viene comunicato; questa, in particolare, è una qualità che viene percepita e molto apprezzata dal pubblico;

– *tempestività*: in un mondo dell'informazione sempre più connesso e veloce, è essenziale comunicare nel modo più tempestivo possibile rispetto agli accadimenti (ogni silenzio o ritardo potrebbe comportare che gli “spazi” siano riempiti da altri);

– *precisione*, del contenuto del messaggio che si vuole dare: risponde alla finalità di soddisfare l'esigenza sia per i giornalisti di informare correttamente che per i cittadini di essere puntualmente informati;

– *chiarezza e semplicità* nel modo di esporre, per rendere comprensibile a tutti il proprio messaggio;

– *equilibrio*, ovvero saper dosare la comunicazione, come contenuti e modi: un eccesso di comunicazione potrebbe risultare stucchevole o peg-

64) *De civitate Dei* (La città di Dio) di Sant'Agostino.

65) È questa l'origine etimologica della parola “sicurezza”: dal latino “*sine cura*”, “senza preoccupazione”.

gio ancora, in determinate circostanze, procurare allarme. D'altro canto anche un difetto di comunicazione può produrre effetti negativi, lasciando spazio a narrazioni "incontrollate" o dando l'impressione di una reticenza ovvero della volontà di nascondere qualcosa;

– *apertura al dialogo* con cittadini *in primis*, *stakeholders*, partner, media, ecc.: il dialogo è essenziale in quanto aiuta a individuare i bisogni, orientare le attività in modo efficace acquisendone il relativo *feedback* in un moto circolare che mai si deve interrompere poiché è l'essenza stessa del "fare sicurezza" e, ancor più, del "far sentire sicuri" i cittadini;

– *visione strategica*, soprattutto in un'Amministrazione articolata e complessa è necessaria una linea unitaria, che orienti l'azione di tutte le componenti, in modo saldamente coordinato, verso un unico obiettivo: "rassicurare".

In uno scenario caratterizzato da un'infinità di *input* informativi, che spesso instillano inquietudini, le istituzioni rappresentano un'ancora di salvataggio per i cittadini, un porto dove potersi sentire sicuri. La comunicazione assume così una valenza strategica non solo contro la disinformazione, ma anche contro ogni minaccia alla tranquillità sociale che ad essa si accompagna.

4. Approcci integrati e multidisciplinari per il disinnescamento delle *fake news*. La ricerca della verità: la risposta è dentro di noi

Da sempre esiste la disinformazione: in fondo la menzogna preesiste al mezzo con cui viene diffusa. Oggi, semplicemente, si avvantaggia della forza pervasiva e persuasiva del *web*. Non è quindi la rete o non è solo la rete che può dare le risposte che cerchiamo. Distinguere tra vero e falso implica una ricerca che è prima di tutto "interiore", legata al mondo culturale, valoriale, relazionale di ognuno.

Nella commistione tra fatti e opinioni, definire cosa sia "vero", e cosa non lo sia, finisce per divenire un campo minato che rischia di far compiere il salto da un nobile tentativo di contrastare le "falsità" che inquinano l'opinione pubblica, ad un'illegittima interferenza nel diritto di libertà di espressione. Basta questo per comprendere come mai il legislatore si sia mosso con estrema cautela nel dare rilevanza giuridica alla falsità e come le soluzioni al problema delle *fake news* possano assumere forme diverse in rela-

zione ad un approccio che veda un'ingerenza o meno dello Stato⁶⁶. In effetti il dibattito è aperto tra chi vede la necessità di un intervento di garanzia da parte di una componente statale (es. la magistratura, la Polizia)⁶⁷ o comunque istituzionale (es. Autorità garante per le comunicazioni o altra istituzione *ad hoc*, ecc.), e chi, piuttosto, ritiene preferibile che il mercato dell'informazione si autoregolamenti⁶⁸.

Le soluzioni proposte in ambito europeo appaiono improntate ad un approccio integrato e multidisciplinare, l'unico possibile attesa la complessità del fenomeno. Le molteplici iniziative⁶⁹ delle istituzioni europee per contrastare gli episodi di alterazione del circuito informativo, si sono orien-

66) Sotto il profilo normativo, il nostro ordinamento, che parte dal principio costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero, non punisce l'informazione falsa se non quando la condotta offende un particolare bene giuridico (è il caso, ad esempio, della diffamazione, della pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, del procurato allarme, dell'abuso della credulità popolare, della truffa, della falsa testimonianza, ecc.). Di fronte al dilagare del fenomeno delle *fake news*, l'attenzione del dibattito politico-criminale ha portato alla presentazione, nel 2017, di due distinte proposte di legge: A. Gambaro, n. 2688, presentato il 7 febbraio 2017 al Senato (*Disposizioni per prevenire la manipolazione dell'informazione online, garantire la trasparenza sul web e incentivare l'alfabetizzazione mediatica*), disponibile su http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/1006504/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1; L. Zanda – R. Filippin, n. 3001, presentato il 14 dicembre 2017 (*Norme generali in materia di social network e per il contrasto della diffusione su internet di contenuti illeciti e delle fake news*), consultabile su www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/48538.htm.

67) In questo solco si è posta l'iniziativa “*Red button*” della Polizia postale e delle comunicazioni, un servizio istituito nel gennaio 2018 in vista dell'imminente tornata elettorale, per evitare che le *fake news* inquinassero il dibattito pre-elettorale. Il progetto prevedeva un mirato monitoraggio della rete teso alla ricerca di contenuti infondati, tendenziosi o apertamente diffamatori. Sulla stessa linea si pone la creazione dell'Unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di *fake news* relative al Covid-19 sul *web* e sui *social network*, istituita presso la Presidenza del Consiglio lo scorso 4 aprile (il testo del decreto è disponibile su https://informazioneeditoria.gov.it/media/3218/decreto-unita-monitoraggio-fake-news_4-aprile-2020.pdf).

68) In una prospettiva di co-regolamentazione si è mossa l'Agcom, con l'istituzione nel 2017 (Delibera n. 423/17/CONS) del “Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali”, che ha visto la partecipazione di rappresentanti delle piattaforme *online* (*Google, Facebook, Wikipedia*), di tutti i maggiori editori nazionali (di quotidiani, radio e TV), della professione giornalistica, della componente pubblicitaria, delle associazioni di categoria, comprese quelle dei consumatori, nonché di istituzioni accademiche e centri ricerca.

69) Tra le varie, si segnalano la comunicazione della Commissione COM(2018) 236, *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*, basata sul rapporto su *fake*

tate a rafforzare la resilienza collettiva e a rendere l'ecosistema *online* più trasparente, affidabile e responsabile, valorizzando l'apporto della società civile e del settore privato. Le piattaforme digitali, in particolare, sono state chiamate ad un maggior impegno⁷⁰ attraverso misure di autodisciplina⁷¹. I giganti del *web*, in effetti, possono costituire il primo argine alla disinformazione, soprattutto laddove questa assuma la forma di una violazione della *policy* o degli standard della *community*⁷², grazie all'attivazione dei meccanismi di blocco e rimozione dei contenuti⁷³. Rispetto alle *fake news*, un

news e disinformazione del Gruppo di esperti di alto livello (*High-Level expert Group - HLG*), su una consultazione pubblica (disponibile su <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>) e su un sondaggio di opinione Eurobarometro (disponibile su <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2183>); il Codice di condotta per le piattaforme digitali; il Piano di azione contro la disinformazione (disponibile su <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation>).

- 70) Alle piattaforme è richiesta la rimozione degli *account* falsi; una maggior trasparenza dei finanziatori della pubblicità, soprattutto politica; il contenimento delle possibilità di profitto per i vettori della disinformazione, migliorando il vaglio delle inserzioni pubblicitarie; la diluizione della visibilità della disinformazione e il miglioramento della reperibilità di contenuti affidabili; il sostegno agli utenti per l'identificazione delle fonti e della relativa attendibilità; la trasparenza dell'attività dei *bot*, affinché non siano confusi con l'interazione umana; la semplificazione delle procedure per le segnalazioni dei casi di disinformazione; garanzie di pluralismo nell'offerta informativa; la trasparenza circa il funzionamento degli algoritmi; l'accesso alle banche dati da parte del mondo della ricerca accreditata, nel rispetto della *privacy* degli utenti, dei segreti commerciali e della proprietà intellettuale, per una migliore comprensione del funzionamento degli algoritmi.
- 71) Al Codice di condotta contro la disinformazione hanno aderito le maggiori piattaforme *online* (*Facebook, Twitter, Google, Microsoft, Mozilla*), anche se le risposte dei firmatari sono state diverse in termini di efficacia e velocità.
- 72) I contenuti contrari agli standard delle *community* sono in genere riferiti a violenza e relativa istigazione, immagini forti, attività criminali, frodi e truffe, bullismo e molestie, nudità infantile e sfruttamento sessuale di bambini, sfruttamento esseri umani, nudità e sessualità tra adulti, violazioni della *privacy*, *account* falsi, *hate speech*, merci regolamentate (armi, farmaci, ecc.), propaganda terroristica, suicidio, autolesionismo.
- 73) Ci si chiede, da più parti, se ci si possa "fidare" delle scelte delle piattaforme *online*. La questione non è di poco conto ove solo si pensi che *Youtube* qualche anno fa ha cancellato, in quanto violenti, alcuni video postati da sostenitori dei diritti civili, che tuttavia intendevano denunciare gesti di brutalità della polizia nei confronti degli attivisti. Anche *Twitter* ha sospeso l'*account* di un avvocato antitortura egiziano, contenente migliaia di foto, video e *live streaming* che in realtà documentavano violazioni dei diritti umani; cfr. D. GIRIBALDI, *Disinformazione e complottismi online, tutte le misure di Governi e social network a contrasto*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 22 marzo 2019.

colosso *social* come *Facebook*, servendosi di *fact-checker* indipendenti⁷⁴, adotta una strategia che prevede la riduzione della convenienza economica per gli *account*/pagine/domini che in modo sistematico diffondono e/o condividono contenuti *fake* conferendo una minore visibilità ai relativi contenuti nei *news feed*⁷⁵.

L'impegno dei gestori è tangibile, tuttavia molto altro può essere fatto soprattutto sul fronte della profilazione degli utenti e della raccolta dei dati personali, specialmente quelli "particolari", un tempo definiti "sensibili" (attinenti a etnia o origine razziale, opinioni politiche, convinzioni religiose, appartenenza sindacale, orientamento sessuale, dati genetici, sanitari, biometrici, ecc.)⁷⁶. In generale potrebbe essere utile per gli utenti conoscere a quali soggetti e a che titolo siano ceduti i propri dati (di volta in volta o, eventualmente, anche mediante report periodici), in modo da rendere più evidente tale aspetto ai consumatori e stimolarne un approccio più attento e consapevole⁷⁷. Sarebbe altresì auspicabile una maggiore trasparenza dei meccanismi di funzionamento degli algoritmi che definiscono l'ordine di apparizione delle notizie. Se su questo fronte i *social* hanno fatto passi in

74) Si tratta in genere di società aderenti alla rete internazionale IFCN (*International Fact-Checking Network*) che, adottando codici deontologici, dovrebbero offrire garanzie di serietà, attendibilità e imparzialità (<https://poynter.org/international-factchecking-network-fact-checkers-code-principles>). Tuttavia il tema della loro indipendenza e credibilità rimane aperto come la questione relativa alla tempestività delle "smentite" o delle "precisazioni", posto che, nel tempo necessario ad effettuare una seria verifica, le notizie possono diventare virali.

75) Le notizie individuate come "false" sono infatti distribuite con minore intensità o sono accompagnate da etichette di avvertimento: secondo la strategia del *network*, se i contenuti fossero semplicemente rimossi permarrebbero comunque nell'ecosistema digitale, mentre, contrassegnandole, l'utente può approcciarvisi in modo critico; così sul sito *Facebook* (<https://about.fb.com/news/2020/01/enforcing-against-manipulated-media>).

76) Art. 9 GDPR - Regolamento Europeo sulla protezione dei dati personali (*General Data Protection Regulation* (UE) 2016/679).

77) Disporre di questa informazione, ogni volta in cui si verifica la cessione dei dati o anche mediante report periodici potrebbe dare la concreta sensazione all'utente di essere in presenza di un servizio sostanzialmente gratuito, ma il cui corrispettivo è costituito dalla cessione di informazioni personali. Peraltro, in taluni casi, l'accettazione *in toto* dei termini d'uso delle piattaforme/applicazioni è condizione necessaria per fruire dei relativi servizi, determinando di fatto un'opzione obbligata che non consente alcun margine di mediazione o di esercizio di un'effettiva libertà di scelta. Il problema di un consenso non realmente libero (secondo le previsioni dell'art. 7 GDPR) è stato affrontato dalla giurisprudenza (C. cass. 17278/2018) e dal Garante per la protezione dei dati personali (12 giugno 2019).

avanti, altri operatori, a partire dai motori di ricerca, possono fare ancora molto. Una maggiore trasparenza del sistema consentirebbe di aumentare il livello di consapevolezza del consumatore nell'approccio ai contenuti, limitando l'impatto dei *bias* cognitivi.

Se rispetto alle *fake news* l'intervento delle piattaforme *online* non si concretizza nella rimozione dei contenuti falsi o sospetti, ma nell'assegnare loro una minore visibilità, potrebbe rivelarsi efficace, allo stesso tempo, contrassegnarli con un *flag* o viralizzare le relative "smentite"⁷⁸: è vero che le notizie rimarrebbero visibili, ma gli utenti avrebbero modo di decidere autonomamente a quali contenuti affidarsi. Al fine di ridurre l'effetto delle "echo chamber" e di promuovere visioni plurali, l'impostazione degli algoritmi potrebbe dare spazio anche a contenuti che esprimano orientamenti distanti dal destinatario, magari esplicitando che il motivo dell'apparizione della notizia nel *news feed* risiede nella volontà di offrire punti di vista differenti. Una maggiore incisività potrebbe, poi, essere adottata nel contrastare l'impatto di *botnet* e *account* falsi nella generazione massiva di contenuti di disinformazione. Certamente può rivelarsi fondamentale in questo, come in altri tipi di intervento, una collaborazione a livello globale tra tutti i gestori.

Più in generale, un approccio olistico, che veda il concorso di tutti gli attori coinvolti nello scenario digitale, appare l'unica via percorribile per rendere la rete un ambiente realmente plurale, in grado di dar spazio a tutte le voci, ognuna da pesare accuratamente in base alla rispettiva autorevolezza. Ogni componente (le istituzioni, la società civile, gli esperti, i gestori delle piattaforme *online*, il mondo del giornalismo e dell'editoria, quello dell'università e della ricerca⁷⁹) deve dare il meglio di sé per consentire al singolo di divenire protagonista della ricerca di contenuti atten-

78) Un *flag* o un *alert* potrebbero avvisare gli utenti che abbiano interagito o che interagiscano con una notizia rivelatasi una *fake news* o con *post* sospetti (M. MONTI, *Fact-checking partnership di Facebook: come funziona, pro e contro*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 25 luglio 2018). La misura è stata adottata da *Facebook*, a titolo sperimentale, durante l'emergenza Covid, con buoni risultati: il 95% dei contenuti contrassegnati non sarebbero stati poi visualizzati dal pubblico; cfr. F. MILANO, *Così Facebook frena le fake news sul Coronavirus*", 16 aprile 2020, disponibile su <https://ilsole24ore.com/art/cosi-facebook-frena-fake-news-coronavirus-ADRFgK>.

79) La ricerca si sta muovendo per individuare possibili soluzioni in grado, ad esempio, di riconoscere le fonti meno affidabili in base a URL che hanno molti caratteri speciali e sot-

dibili. Ognuno infatti, se reso consapevole e capace di orientarsi nella galassia del *web*, può imparare a discernere, senza la necessità di ricorrere a interventi censori o a orwelliani “Ministeri della verità”.

In uno scenario necessariamente “decentralizzato”, occorre tornare ad una prospettiva che valorizzi il merito, le competenze, i fatti e che consenta ad alcune voci, quelle istituzionali e degli esperti, di risuonare più delle altre⁸⁰. L’autorevolezza di queste figure può restituire al pubblico certezze, depotenziando gli effetti della disinformazione.

In tutto questo, il ruolo del giornalismo⁸¹ non è solo prezioso, ma essenziale nella misura in cui, se esercitato in modo deontologicamente corretto e recuperando una prospettiva “etica” e sociale, può dare forma e contenuto al dettato costituzionale attivando un dibattito dialettico e pluralistico su temi di merito. Occorre partire dalla consapevolezza che la ricerca continua del sensazionalismo⁸² e della drammatizzazione a tutti i costi, nonché l’approccio sempre più incline alle opinioni e alle suggestioni che non ai fatti, hanno finito per rendere il prodotto giornalistico meno “speciale” e credibile⁸³ e, allo stesso tempo, meno capace di assolvere alla funzione di

*to*directory complicate ovvero rilevando attraverso l’intelligenza artificiale modelli di testo molto statistici (E. MARTINI, *Intelligenza artificiale contro le fake news, lo stato della ricerca*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 11 settembre 2019); si veda anche il progetto SocialTruth, finanziato dal programma Horizon 2020 dell’Unione europea (www.socialtruth.eu).

- 80) È celebre il pensiero di Marco Aurelio: “*Il parere di 10.000 uomini non ha alcun valore, se nessuno di loro sa niente sull’argomento*”.
- 81) Molti sostengono l’utilità di un’alfabetizzazione giornalistica, per promuovere la conoscenza dei valori ispiratori e delle caratteristiche del giornalismo di qualità; per favorire un approccio critico verso le notizie, nonché la comprensione dei meccanismi di funzionamento degli algoritmi e dell’intelligenza artificiale; per sviluppare un maggiore scetticismo emotivo che consenta di superare la tendenza ad essere meno critici verso contenuti “graditi” e a farsi “attivare” da quelli che provocano una reazione istintiva di segno negativo; cfr. J. DYER, *Can new literacy be taught?* in *NiemanReports*, aprile 2017.
- 82) Ad esempio nell’uso, ben prima della pratica *online* del *click baiting*, di titoli accattivanti o allarmanti, talvolta non in linea con il contenuto dell’articolo, al solo scopo di suscitare interesse nel lettore. In questo senso, un buon punto di partenza potrebbe essere costituito dall’abbandono dell’approssimazione e del sensazionalismo da parte dei titolisti.
- 83) “*Our problem isn’t ‘fake news’. Our problem is trust*”; cfr. J. JARVIS, *Our problem isn’t ‘fake news’. Our problems are trust and manipulation*, 2017, disponibile al link <https://medium.com/whither-news/our-problem-isnt-fake-news-our-problems-are-trust-and-manipulation-5bfbc716440>. Di fronte alla crisi del settore giornalistico non mera-

accompagnamento del lettore nella comprensione della realtà⁸⁴, soprattutto laddove connotata da complessità. Recuperare accuratezza mediante una seria attività di ricerca e di verifica delle fonti⁸⁵, che da sempre costituisce il tratto distintivo di un buon giornalismo (prima ancora che questa pratica si chiamasse “*fact-checking*”), è il punto di partenza; dare voce alla qualità e al merito, la via da seguire.

Il problema delle *fake news*, a ben vedere, si ricomponde e trova una soluzione “dentro ogni individuo”: solo una persona capace di un approccio critico e pienamente consapevole può immaginare di disporre di sufficienti strumenti di autodifesa contro la disinformazione. Si tratta, a ben vedere, di costruire un nuovo modello di cittadino capace di esprimere in modo pieno e consapevole la propria identità civica, in un contesto sociale sempre più digitale⁸⁶. Solo in questo modo è possibile munirsi degli anticorpi necessari per proteggersi da contenuti falsi, fuorvianti o manipola-

viglia che i cittadini perdano fiducia e cerchino autonomamente contenuti e risposte ai propri interrogativi; cfr. L. SOFRI, *Le notizie false trattate seriamente*, Il Post, 3 novembre 2017 e L. SOFRI, *Notizie che non lo erano. Perché certe storie sono troppo belle per essere vere*, Rizzoli, Milano, 2015. Sulla crisi del settore giornalistico e la spirale negativa, innescata dalla concorrenza dei media digitali che, sfruttando le maggiori possibilità di accesso al sistema, conquistano fette di mercato (e risorse) sempre più ampie provocando uno scadimento generale e progressivo della qualità del prodotto informativo, si veda Agcom, *Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia*, cit., Agcom, *Osservatorio sul giornalismo - II edizione*, disponibile su www.agcom.it, marzo 2017.

84) M. MORCELLINI, *La comunicazione per un processo di cambiamento. L'intervista al Commissario AGCom Mario Morcellini*, in *Diritto, mercato e tecnologia*, 5 maggio 2017: “La comunicazione e il giornalismo debbono dare ai soggetti strumenti di comprensione della realtà prima di instillare visioni politiche e ideologiche”.

85) Per favorire la trasparenza e la “tracciabilità”, nonché per far comprendere la profondità e l’accuratezza del lavoro svolto dal professionista dell’informazione, ogni articolo potrebbe essere corredato da una nota di metodo in cui siano riportate le fonti, documentali e non (ove chiaramente possibile). In questo modo il cittadino potrebbe verificare, ove lo ritenga, la corrispondenza di quanto riportato alla fonte originaria. In tal senso, il direttore esecutivo dell’*American press institute*, Tom Rosenstiel, ha suggerito di fornire liste di intervistati e copie di appunti e documenti accanto agli articoli *online* per comprovare che il pezzo si basi su una solida reportistica; così in J. DYER, *Can new*, cit.

86) Si richiamano le Linee guida DigComp, adottate dalla Commissione europea e aggiornate nel 2013 e 2017. Il documento è disponibile su https://agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/digcomp2-1_ita.pdf. Stesso approccio è mutuato nel Piano nazionale scuola digitale (l. 107/2015). Il testo del Piano nazionale scuola digitale, introdotto con la l. 107/2015, è disponibile su <https://miur.gov.it/documents/20182/50615/Piano+nazionale+scuola+digitale.pdf/5b1a7e34-b678-40c5-8d26-e7b646708d70?version=1.1&t=>

tori, ma, ancor più, per affrontare la realtà in modo libero e sicuro.

Il cittadino a cui tendere è un cittadino capace di sfruttare appieno le potenzialità offerte dalla tecnologia, ma con un approccio critico e senso di responsabilità; capace di leggere la realtà, attingendo ad un panorama informativo plurale e sapendo distinguere tra fonti attendibili e non; capace di misurarsi con la complessità e con opinioni diverse dalla propria; capace di argomentare il proprio punto di vista e interagire in modo corretto con gli altri⁸⁷; capace di apprezzare l'importanza della sicurezza dei propri dati personali; capace di analizzare i problemi, esprimendo soluzioni creative grazie al bagaglio di competenze acquisite; capace di ampliare e adattare le proprie conoscenze continuamente, sulla scorta di una costante rivalutazione dei propri fabbisogni formativi e culturali. È fin dalla tenera età che occorre educare i ragazzi alla cittadinanza digitale, ma anche alla consapevolezza dei percorsi cognitivi, percettivi, emotivi che guidano la conoscenza e le azioni di ognuno. Solo passando dalla capacità di “leggere la parola” alla capacità di “leggere il mondo”, è possibile per il cittadino maturare un approccio critico, essenziale a promuoverne un ruolo attivo nella società e a renderlo libero, anche da paure e insicurezze spesso ingiustificate.

5. La comunicazione istituzionale come elemento strategico per contrastare la disinformazione e restituire libertà e sicurezza. Una conclusione

I fattori che incidono sul senso di sicurezza percepita, come rilevato nel corso della ricerca, sono molteplici e prevalentemente legati ad una rappresentazione massmediatica asfissiante e, a tratti, angosciante. L'approdo dell'informazione sul *web* e sui *social* non ha contribuito ad accrescere la sensazione di tranquillità. Pur offrendo soluzioni a portata di mano, spesso semplicistiche, i nuovi media hanno finito per togliere gli ultimi punti di riferimento, producendo nel pubblico un senso di smarrimento ancora più profondo e viscerale.

1496170125686. Si veda anche la l. 20 agosto 2019 n. 92, che ha reintrodotto l'educazione civica nell'insegnamento scolastico, prevedendo, tra gli argomenti della relativa offerta formativa, l'educazione alla cittadinanza digitale (art. 5).

87) A. CATTANI, *Botta e risposta. L'arte della replica*, Il Mulino, 2001; B. MASTROIANNI, *La disputa felice*, Cesati, Firenze, 2017.

In uno scenario che offre frammenti di verità, tutti peraltro equivalenti, “fare sicurezza” diventa sempre più complesso: certamente occorre “saper fare”, ma anche “far sapere”. Comunicare diviene, così, una componente essenziale dell’attività istituzionale delle forze di polizia e un potente alleato nell’obiettivo di restituire certezze e rassicurare. Ancor di più, comunicare efficacemente (e in una prospettiva di perfetta integrazione con altre realtà, istituzionali e non), costituisce non più solo un obbligo di legge, ma una necessità e, allo stesso tempo, un’opportunità per i professionisti della sicurezza⁸⁸. Con questo approccio e sfruttando le straordinarie possibilità che la rete offre, consentendo di raggiungere il cittadino in una dimensione (quella digitale) nella quale è sempre più immerso e vive la quotidianità, la comunicazione istituzionale, lungi dal rispondere a logiche di puro “marketing”, esprime, oggi più che mai, una modalità fondamentale in cui si declina il servizio alla collettività: non è “apparenza” ma sostanza, se costruita “per il cittadino” e, come avviene sempre più spesso, “con il cittadino”. A lui ci si rivolge in modo sempre più diretto, superando, ove possibile, ogni intermediazione, perché il messaggio della sicurezza possa arrivare “forte e chiaro”.

Una Polizia che dialoga costantemente con i cittadini è in grado di recepirne le istanze, adeguandovi l’azione istituzionale; crea allo stesso tempo un legame stabile, quotidiano, che diventa relazione, confidenza, familiarità.

Non è affatto scontato che un’istituzione venga percepita come affidabile, eppure le forze di polizia lo sono. Questo è dovuto, in gran parte, all’attività espletata giornalmente, ma anche al modo in cui ci si è sempre più orientati ad una comunicazione esterna improntata a chiarezza, trasparenza, coerenza e sobrietà.

Una comunicazione dal taglio professionale, ma dal volto umano è quella che offre la Polizia di Stato: nelle sue parole convivono l’“esperto” e l’“amico”. È così che, attraverso le corde dell’emotività, si diffondono i

88) In questo senso si è ormai ben oltre le previsioni della l. 150/2000, da molti osservatori ritenuta ormai superata. Si è in attesa di una riforma imminente del settore (simbolicamente definita “legge 151”), che prenda atto del percorso avviato nella direzione di un’Amministrazione sempre più aperta e digitale, anche alla luce della diffusione di nuovi canali mediatici che sfruttano le tecnologie e che vedono un sempre maggiore protagonismo dei destinatari.

contenuti “tecnici”, autentici in quanto frutto della competenza, restituendo al pubblico un’informazione corretta. Di fronte a rappresentazioni false o ingannevoli, la voce delle istituzioni deve farsi percepire in modo chiaro, forte e univoco, avvalendosi di ogni mezzo di divulgazione, a maggior ragione se diretto e immediatamente disponibile (come i siti istituzionali o i canali *social*).

La battaglia contro le *fake news*, sempre più dilaganti e subdole, può apparire impari; solo mettendo il cittadino nelle condizioni di affrancarsi, grazie alla possibilità di disporre di una narrazione alternativa ancorata ai fatti e al merito, è possibile vincerla. Contrastare le notizie che inducono alla divisione, alla tensione e all’allarme sociale richiede il ricorso a rappresentazioni coinvolgenti e potenti che, in un certo senso, sfruttino gli stessi grimaldelli della disinformazione: l’emotività, la “familiarità”, la ripetitività.

La risposta delle istituzioni non può che andare in questa direzione: fornire un’informazione chiara, corretta e pertinente che sia, allo stesso tempo, capace di valorizzare la componente “amicale”⁸⁹ e di agire a livello “emozionale”⁹⁰, risuonando in modo costante⁹¹.

In questo modo è possibile sostenere efficacemente il cittadino nel proprio percorso di ricerca della verità e di certezze che siano in grado restituirgli fiducia, libertà, serenità; in una parola, sicurezza.

89) Sono le dinamiche tipiche dei *social network* a consentire di rinsaldare, tramite un dialogo costante e amichevole, il rapporto di fiducia che nasce dall’azione e dalle relazioni quotidiane.

90) “*La veridicità sarà annegata, a meno che non sia risonante*”; cfr. M. D’ANCONA, *Post-truth: the new war on truth and how to fight back*, Ebury Press, London, 2017.

91) Si pone al riguardo il tema della visibilità dei messaggi istituzionali: i profili della Polizia di Stato, ad esempio, ad oggi sono trattati come quelli di un qualsiasi utente privato (con una visibilità limitata al 10% dei contatti, salvo non pagare per quote aggiuntive). Sarebbe auspicabile, sia sui media che *social* (mediante idonea impostazione degli algoritmi che presiedono a *ranking* e *news feed*), che, soprattutto su argomenti che richiedono competenze “tecniche” o specialistiche, il messaggio istituzionale possa essere valorizzato proprio in quanto espressione di autenticità e qualità, in linea con le politiche delle piattaforme digitali a sostegno dei contenuti affidabili.

Bibliografia

- AGAMBEN G., *Stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003
- Agcom, *Indagine conoscitiva sul settore dei servizi Internet e della pubblicità online*, All. A. Delibera n. 19/14/CONS, disponibile su www.agcom.it, 2014
- Agcom, *Indagine conoscitiva su informazione e internet in Italia. Modelli di business, consumi, professioni*, All. A Delibera n. 146/15/CONS, disponibile su www.agcom.it, 2015
- Agcom, *News vs fake nel sistema dell'informazione*, Interim report, indagine conoscitiva su piattaforme digitali e sistema dell'informazione di cui alla Delibera n. 309/16/CONS, disponibile su www.agcom.it, novembre 2018
- Agcom, *Percezioni e disinformazione. Molto "razionali" o troppo "pigri"?*, All. A Delibera 79/20/CONS, disponibile su www.agcom.it, febbraio 2020
- Agcom, *Indagine conoscitiva su piattaforme digitali e sistema dell'informazione* di cui alla Delibera n. 309/16/CONS, Documento di chiusura, All B. Delibera 79/20/CONS, disponibile su www.agcom.it, febbraio 2020
- Agcom, *Osservatorio sul giornalismo - II edizione*, disponibile su www.agcom.it, marzo 2017
- Agcom, *Rapporto sul consumo di informazione*, disponibile su www.agcom.it, febbraio 2018
- Agcom, *Osservatorio sulle piattaforme online*, disponibile su www.agcom.it, dicembre 2019
- Agcom, *Le strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*, Tavolo tecnico sul pluralismo e la correttezza delle informazioni sulle piattaforme digitali di cui alla delibera 423/17/CONS, disponibile su <https://agcom.it/tavolo-pluralismo-e-piattaforme-online>, novembre 2018
- Agcom, *Osservatorio sulla disinformazione online*, disponibile su www.agcom.it, 4/2019
- Agcom, *Tempo di argomento dedicato al tema del coronavirus nei tg e nei programmi extra-tg nel periodo 21-31 marzo 2020*, disponibile su www.agcom.it, aprile 2020
- ALLEGRENTI D., *Per l'ONU il piano di Minniti contro le fake news è una fake news*, Il Foglio, 21.03.2018, disponibile su <https://ilfoglio.it>

- BARRETTA P. - NIZZOLI A., *La sicurezza nella rappresentazione televisiva, in X Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa. L'Europa sospesa tra inquietudine e speranza. Significati, immagini e realtà. Percezione, rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, Demos&Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis, Osservatorio europeo sulla sicurezza, febbraio 2017
- BAUMAN Z., *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2008
- BERGER J. - MILKMAN K.L., *Emotion and virality: what makes online content go viral?*, Insights, Vol. 5, No. 1, 2013
- BIANCHETTI R., *Mass media, insicurezza sociale e recenti orientamenti di politica penale. Un'analisi criminologica sull'interazione tra sistemi comunicativi e processi di reazione sociale*, UNICOPLI, Milano, 2012.
- BOVE V. - ELIA L. - FERRARESI M., *Quando l'insicurezza percepita supera quella reale*, in *www.lavoce.info*, 13 settembre 2019
- BRUNI S., *PA: cambia la comunicazione. Al via la riforma della legge 150/2000*, 16 gennaio 2020, disponibile su <https://labparlamento.it/thinknet/pa-cambia-la-comunicazione-al-via-la-riforma-della-legge-1502000>
- CALDERINI B., *Tutte le fake news sul coronavirus. Come si diffondono e si combattono*, disponibile su *www.agendadigitale.eu*, 13 marzo 2020
- CARR P.R. - THÉSÉE G., *It's not education that scares me, it's the educators...: Is there still hope for democracy in education, and education for democracy?*, Myers Education Press, New York, 2019
- CARR P.R. - DAROS M.A. - CUERVO S.L. - THÉSÉE G., *Social media and the quest for democracy: faking the re-awakening*, Springer Nature Switzerland AG 2020, P.P. Trifonas (ed.), *Handbook of theory and research in cultural studies and education*, su https://doi.org/10.1007/978-3-030-01426-1_31-2
- CAPLAN R. - BOYD D., *Who controls the public sphere in an era of algorithms? Mediation, automation, power*, Data & Society, 2016
- CATERINI M., *Criminalità, politica e mass media*, in *Politica del diritto*, 4/2013
- CATTANI A., *Botta e risposta. L'arte della replica*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Censis, *16° Rapporto sulla comunicazione. I media e la costruzione dell'identità*, disponibile su *www.censis.it*, 2020
- Censis, *53° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, disponibile su *www.censis.it*, 2019

- Censis, 43° *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, disponibile su www.censis.it, 2009
- CERASE A., *Il tempo moderno come Società del rischio percepito*, in *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014
- CHIRICOS T. - ESCHHOLZ S. - GERTZ M., *Crime, news and fear of crime: toward an identification of audience effects*, in *Social problems*, n. 44, 1997
- CIALDINI R.B., *Le armi della persuasione*, Giunti, Milano, 2015
- DAL LAGO A., *Populismo digitale*, Raffaele Cortina Editore, 2017
- D'ANCONA M., *Post-truth: the new war on truth and how to fight back*, Ebury Press, London, 2017
- DEL VICARIO M. - QUATTROCIOCCI W. - SCALA A. - ZOLLO F., *Polarization and fake news: early warning of potential misinformation targets*, arXiv:1802.01400, 2018
- DI PORTO F., *Fake news, una possibile soluzione: algoritmi più trasparenti*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 26 gennaio 2018
- DYER J., *Can new literacy be taught?*, in *NiemanReports*, aprile 2017
- Eurispes, 30° *Rapporto Italia 2018*, disponibile su www.eurispes.eu
- Eurispes, 31° *Rapporto Italia 2019*, disponibile su www.eurispes.eu
- Eurispes, 32° *Rapporto Italia 2020*, disponibile su www.eurispes.eu
- FREUDENBURG W.R., *Perceived risk, real risk: social science and the art of probabilistic risk assessment*, in *Science*, n. 4875, 1988
- GARDINI G., *Le regole dell'informazione: l'era delle post-verità*, Giappichelli, Torino, 2017
- GHENO V. - MASTROIANNI B., *Comunicare bene in rete, le regole (che tutti dovrebbero seguire) per una internet migliore*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 29 gennaio 2019
- GIDDENS A., *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna, 1994
- GILI G., *L'Italia rappresentata: i difetti visivi dei mezzi di informazione*, in *Sociologia della comunicazione*, n. 17, 2001
- GIRIBALDI D., *Disinformazione e complottismi online, tutte le misure di Governi e social network a contrasto*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 22.03.2019
- GRANOVETTER M.S., *The strength of weak ties*, in *Journal of sociology*, 78(6), 1973

- GREENHOW C. - LEWIN C., *Social media and education: reconceptualizing the boundaries of formal and informal learning*, in *Learning, media and technology*, 41(1), 2016
- GRIMALDI D., *Propaganda digitale, così ci manipola: tecniche e strumenti*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 26 luglio 2018
- GRIMALDI D., *Fake news, i meccanismi cognitivi che ci fanno cascare (tutti) nelle bufale*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 5 dicembre 2018
- GUNTER B. (a cura di), *Television and the fear of crime*, Libbey, London, 1987
- HELLIWELL J. - LAYARD R. - SACHS J. (a cura di), *World happiness report*, Sustainable Development Solutions Network, New York, 2014
- JENKINS H. - SHRESTHOVA S., GAMBER-THOMPSON L. - KLIGLER-VELENCHIK N. - ZIMMERMAN A., *By any means necessary: the new youth activism*, New York University Press, New York, 2016
- KAHNEMAN D., *Pensieri lenti e veloci*, Mondadori, Milano, 2012
- KEYES R., *The post-truth era: dishonesty and deception in contemporary life*, St. Martin's Press, 2004
- LANZARINI P., *Come ti cucino in TV la notizia di un reato*, disponibile su www.lavoce.info, 17 febbraio 2009
- LEWIS R. - MARWICK A., *Taking the red pill: ideological motivations for spreading online disinformation*, in Schudson M. et al., *Understanding and addressing the disinformation ecosystem*, 2017
- LISKA E. - BACCAGLINI W., *Feeling safe by comparison: crime in the newspaper*, in *Social problems*, n. 37, 1990
- LIVELLI M.R., *Addio ai "like" su Instagram e Facebook? Ecco perché i social ci stanno ripensando*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 4 dicembre 2019
- LIVELLI M.R., *I social media sceriffi della rete grazie all'AI: come operano e i rischi*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 19 dicembre 2019
- LORUSSO A., *Postverità. Fra reality tv, social media e storytelling*, Laterza, Roma-Bari, 2018
- LORUSSO A., *Educazione al pensiero critico, antidoto ai mali della post-verità*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 20 marzo 2020
- MAGINI A., *La battaglia impari tra vero e falso*, ottobre 2018, articolo disponibile su <https://forward.recentiproggressi.it/numero-11/il-vero-e-il-falso>
- MARTINI E., *Intelligenza artificiale contro le fake news, lo stato della ricerca*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 11 settembre 2019

- MARWICK A. - LEWIS R., *Media manipulation and disinformation online*, Data & Society, 2017
- MASTROIANNI B., *La disputa felice*, Cesati, Firenze, 2017
- MAZZUCHELLI C., *Tecnoconsapevolezza e libertà di scelta. Alla ricerca di senso nell'era tecnologica e digitale*, Edizioni Delos Digital, 2019
- MESSING S. - WESTWOOD S.J., *Selective exposure in the age of social media: endorsements Trump, partisan source affiliation when selecting news online*, *Communication Research*, 41(8), 2014
- METZGER E AL., *Social and heuristic approaches to credibility evaluation online*, in *Journal of Communication*, 60 (3), 2010
- MILANO F., *Così Facebook frena le fake news sul Coronavirus*, Il Sole 24Ore, 16 aprile 2020, disponibile su <https://ilsole24ore.com/art/cosi-facebook-frena-fake-news-coronavirus-ADRFgK>
- MONTI M., *La proposta del ddl Zanda-Filippin sul contrasto alle fake news sui social network: profili problematici*, 7 dicembre 2017, disponibile su <https://diritticomparati.it>
- MONTI M., *Fact-checking partnership di Facebook: come funziona, pro e contro*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 25 luglio 2018
- MORCELLINI M., *Odio ergo sum. Cyberbullismo, fake news e hate speech senza limiti non c'entrano niente con la libertà di espressione. Breve storia di una bufala politicamente corretta*, da *Il Foglio*, 30 agosto 2017
- MORCELLINI M., *Odio ergo voto. Tutta colpa della disintermediazione? La crisi del rapporto tra media e società e una comunicazione che predilige l'antagonismo a priori spiegano la vittoria di Lega e M5S*, da *Il Foglio*, 29 marzo 2018
- MORCELLINI M., *Il caso Facebook è uno spartiacque per i colossi del web. Parla Morcellini (AGCOM)*, su Formiche.net, 12 aprile 2018
- MORCELLINI M., *Dopo il voto. Ansia, paura e tristezza: i sentimenti vincenti sui social hanno battuto i sondaggisti*, da *Il Sussidiario.net*, 11 marzo 2018
- MORCELLINI M., *La comunicazione sui miranti è la più grande bufala narrativa*, *La Nuova Venezia*, 8 febbraio 2019
- MORCELLINI M., *Giornalisti preparati per temi complessi*, in *Media 2000*, 11/19
- MORCELLINI M., *Informazione social, uno scrigno vuoto*, in *Coscienza, idee in movimento*, 4/2018
- MORCELLINI M., *Diritto, mercato e tecnologia*, 5 maggio 2017

- MORCELLINI M., *Informazione di qualità*, in *Formiche*, 07/2018
- MORCELLINI M., *Big della rete e algoritmi. Morcellini: ecco la nuova missione delle Authority*, disponibile su www.agendadigitale.it, 19 luglio 2019
- MORCELLINI M. - CERASE A., *Crisi dei valori e crisi della sicurezza: un quadro oltre la retorica*, in M. Morcellini - C. Mosca (a cura di), *La sapienza della sicurezza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014
- MORCELLINI M. - MOSCA C. (a cura di), *La sapienza della sicurezza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014
- MOSCA C., *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, Milano, 2012
- MULLAINATHAN S. - SHLEIFER A., *The market for news*, su *American economic review*, 95(4), 2005
- NAPOLI P., *Audience evolution: new technologies and the transformation of media audiences*, Columbia University Press, New York, 2011
- NICASTRO G., *Libertà di manifestazione del pensiero e tutela della personalità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, maggio 2015, disponibile su <https://cortecostituzionale.it>
- NICITA A., *Opinionismo*, in *Formiche*, n. 137, giugno 2018
- NOELLE-NEUMANN E., *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut*, tr. it. di S. Befani, *La spirale del silenzio. Per una teoria dell'opinione pubblica*, Roma, 2002
- NYAN B. - REIFLER J., *Displacing mis-information about events: an experimental test of causal corrections*, su *Journal of experimental political science*, 2 (1), 2015
- PADOVANI T., *Menzogna e diritto penale*, Pisa University Press, Pisa, 2014
- PALIERO C.E., *La maschera e il volto (Percezione sociale del crimine ed "effetti penali" dei media)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006
- PAPA A., *"Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, 1/2017
- PARISER E., *The filter bubble: how the new personalized web is changing what we read and how we think*, Penguin Books, 2011
- PAVOLINI A., *Oltre il rumore*, Ledizioni, Informant, 2016
- PENNYCOOK G. - CANNON D. - RAND D.G., *Prior exposure increases perceived accuracy of fake news*, mimeo, 2017
- PERINI C., *Fake news e post-verità tra diritto penale e politica criminale*,

in *Diritto penale contemporaneo*, 20 dicembre 2017, disponibile su <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5772-fake-news-e-post-verita-tra-diritto-penale-e-politica-criminale>

PRATKANIS A.R. - ARONSON E., *L'età della propaganda. Usi e abusi quotidiani della persuasione*, traduzione di G. Arganese, Il Mulino, Bologna, 2003;

PUENTE D., *Il bottone rosso contro le fake news della Polizia: i timori e gli errori di comunicazione*, 21 gennaio 2018, disponibile su <https://david-puente.it/blog/2018/01/21/il-bottone-rosso-contro-le-fake-news-della-polizia-postale-timori-gli-errori-di-comunicazione>

MCQUAIL D., *Media performance: mass communication and the public interest*, Thousand Oaks (CA), 1992

Osservatorio europeo sulla sicurezza, *X Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa. L'Europa sospesa tra inquietudine e speranza. Il decennio dell'incertezza globale. Significati, immagini e realtà. Percezione, rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, realizzato a cura di Demos & Pi per Fondazione Unipolis e Osservatorio di Pavia, disponibile su <https://osservatorio.it/europa-sospesa-inquietudine-speranza>, febbraio 2017

Osservatorio europeo sulla sicurezza, *Xi Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa. La banalità della paura. Lavoro, percezioni e insicurezze in Europa*, realizzato a cura di Demos & Pi e Fondazione Unipolis, disponibile su <http://sicurezza-toscana.it/documents/912931/914372/Demos+%26+pi%2C+Osservatorio+Europeo+sulla+sicurezza+per+Fondazione+Unipolis++XI+Rapporto+sulla+sicurezza+e+l%E2%80%99insicurezza+sociale+in+Italia+e+in+Europa+-+Febbraio+2019/a979bd5b-3552-4a2b-a62b-966ff838efde>, febbraio 2019

Relazione al parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, 2018, disponibile su www.interno.gov.it

RICOTTA G., *Politiche di sicurezza, tolleranza zero e diritti umani. Una lettura sociologica*, in F.M. Spengler e G.A. Bedin (a cura di), *Accesso à justiça, direitos humanos & mediação*, Multidea, Curitiba, 2013

ROMER D. - JAMIESON K.H. - ADAY S., *Television news and the cultivation of fear of crime*, in *Journal of communication*, n. 53.1, 2003

- SGALLA R. - VIOLA M. - CARISTO N., *Saper fare far sapere*, Laurus Robuffo, Roma, 2008
- SIROTTI GAUDENZI A.S., *Diritto all'oblio: responsabilità e risarcimento del danno*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2017
- SJÖBERG L., *Factors in risk perception*, in *Risk analysis*, n. 20.1, 2000
- SLOVIC P. (a cura di), *The perception of risk*, Earthscan Publications, London, 2000
- SLOVIC P. - FISCHOFF B. - LICHTENSTHEIN S., *Facts and fears: understanding perceived risk*, in R.C. Schwing - W.A. Albers, *Societal risk assessment*, Vol. 24, Springer, US, 1980
- SMIRAGLIA S., *Le vie della persuasione sono infinite*, Scriptaweb, Napoli, 2009
- SMIRAGLIA S., *Psicologia delle comunicazioni sociali. Le armi della propaganda*, Liguori, Napoli, 2004
- SOFRI L., *Le notizie false trattate seriamente*, Il Post, 3 novembre 2017
- SOFRI L., *Notizie che non lo erano. Perché certe storie sono troppo belle per essere vere*, Rizzoli, Milano, 2015
- SOFRI L., *Quello che sappiamo, lo sappiamo dai titoli*, in *Wittgenstein*, 8 agosto 2017, disponibile su <https://wittgenstein.it/2017/08/08/titolismi>
- SOFSKY W., *Rischio e sicurezza*, Einaudi, Torino, 2005
- STRAY J., *Defense against the dark arts: networked propaganda and counter-propaganda*, Tow center for digital journalism, Medium, disponibile su <https://medium.com/tow-center/defense-against-the-dark-arts-networked-propaganda-and-counter-propaganda-deb7145aa76a>, 27 febbraio 2017
- STRIZZOLO N., *Le fake news come psico-socio-tecnologie: le cinque componenti fondamentali*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 24 maggio 2018
- SUNSTEIN C.R., *Going to extremes: how like minds unite and divide*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- TALAMO S., *La PA digitale richiede nuovi comunicatori pubblici: aggiorniamo la legge*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 22 maggio 2019
- TAMBINI D., *Fake news: public policy responses*, 2017
- TAYLOR D.G., *Pluralistic ignorance and the spiral of silence: a formal analysis - public opinion quarterly*, Volume 46, Issue 3, 1 gennaio 1982
- TOFFLER A., *The third wave*, Bantam books, US, 1980

- TORCELLAN F., *La scuola nella società digitale, così educiamo alla complessità*, disponibile su www.agendadigitale.eu, 13 luglio 2018
- WARDLE C. - DERAKHSHAN H., *Information disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*, Council of Europe Report, DGI(2017)09, disponibile su <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>, 2017
- WARDLE C., *Fake news. It's complicated*, First draft news, disponibile su <https://firstdraftnews.org/latest/fake-news-complicated>, 16 febbraio 2017
- WILLIAMS P. - DICKINSON J., *Fear of crime: read all about it? The relationship between newspaper crime reporting and fear of crime*, in *British journal of criminology*, n. 33.1, 1993
- WILSON J.Q. - KELLING G.L., *Broken windows*, in *Atlantic monthly*, n. 249, 1982
- ŽIŽEK S., *Prima delle notizie false c'era la grande menzogna*, *Internazionale*, n. 1273, 2018

PARTE V
Segnalazioni bibliografiche

Recensione del testo di Ranieri Razzante, *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 343

di Marta Patacchiola*

“Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio”: un *vademecum* per comprendere il sistema di contrasto e prevenzione in materia *Anti Money Laundering* (AML)

“Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio” è un testo del Prof. Ranieri Razzante, edito dai tipi di Giappichelli, che ha lo scopo di offrire ai lettori un quadro, quanto più esaustivo, su un fenomeno piuttosto complesso, al centro degli scandali finanziari che si sono succeduti negli ultimi anni.

Il riciclaggio dei proventi illeciti è divenuto, infatti, quasi una “necessità” sia in contesti di criminalità organizzata che in ambiti più limitati, ma egualmente pericolosi, di criminalità economica comune. Tale pratica costituisce l'occasione privilegiata per poter reinvestire e reimpiegare ciò che dal delitto è derivato; ne risulta che i reati da cui i proventi scaturiscono (indicati tecnicamente come reati-presupposto) assumono, per altro verso, una funzione strumentale alla reimmissione dei proventi medesimi nell'economia lecita, in forma di investimenti finalizzati al controllo di settori commerciali e produttivi. Ciò è tanto più vero in situazioni e contesti di forte contrazione economica, come quello attuale che stiamo vivendo in conseguenza delle misure di contenimento della pandemia Covid-19.

La maschera di legalità, unita alla difficile tracciabilità delle rotte finanziarie del denaro “lavato”, fanno del riciclaggio un crimine sostanzialmente invisibile, sebbene l'effetto sulla quotidianità sia tutt'altro che marginale.

Proprio l'aspetto “opaco” rende difficoltosa la comprensione del fenomeno, se non si utilizza il “supporto” di adeguati strumenti di indagine.

A tal riguardo, il testo in commento, frutto di anni di studio ed espe-

(*) Avvocato e Ricercatore presso il Centro di ricerca sulla sicurezza ed il terrorismo.

rienza sul campo del Prof. Razzante, fornisce un valido aiuto nell'inquadramento della fattispecie.

Con la prefazione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), Claudio Clemente, e la postfazione del parlamentare europeo Franco Roberti (già Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo), si parte dalla configurazione del reato di riciclaggio, andando ad approfondire gli scenari ove si staglia: mercati globalizzati, paradisi "finanziari" e *shadow banking*. L'integrazione economica internazionale consente, infatti, anche alle organizzazioni criminali, inedite e innumerevoli opportunità di occultamento e trasferimento dei proventi delle attività illecite, facilitate dalle lacune presenti nel sistema delle regole e dei controlli dei singoli Stati. Emergono, in tal modo, forme sempre più "raffinate" e "fantasiose" di riciclaggio dell'origine illecita delle risorse. Viene evidenziato, comunque, il forte impegno della comunità internazionale nella promozione della criminalizzazione del riciclaggio in tutti i Paesi, dell'armonizzazione delle discipline amministrative nazionali di prevenzione e della cooperazione fra le autorità dei diversi ordinamenti.

Il Manuale passa in rassegna la normativa antiriciclaggio più rilevante a livello internazionale, europeo e nazionale. Viene lasciato spazio all'approfondimento delle misure legislative, sia di contrasto che di prevenzione. Sotto quest'ultimo aspetto viene ricostruito il lungo *iter* che ha portato all'adozione del decreto legislativo 231/2007, definito da alcuni il "testo unico dell'antiriciclaggio". Il Volume si occupa, opportunamente, nella parte centrale, di sviscerare gli adempimenti richiesti dal decreto ai soggetti destinatari della normativa. Tali profili di particolare complessità, per la presenza di norme che non sempre brillano per qualità di tecnica legislativa e di un intricato apparato di autorità e soggetti coinvolti, sono presentati nel Manuale con estrema chiarezza, che ne rendono utile la lettura. L'ultimo capitolo, infine, è dedicato al finanziamento del terrorismo, con focus specifico su quello di matrice islamica. Come noto, la normativa di prevenzione è comune per il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo, tuttavia nel Volume è inserito un approfondimento sulle principali tecniche di sovvenzionamento, che si differenziano, in parte, da quelle utilizzate per il lavaggio di somme di denaro.

Viene fornito, in buona sostanza, un supporto aggiornato agli operatori ed agli studiosi, ma anche una base "scientifica" di analisi utile a incoraggiare il confronto ed il dibattito su queste materie. Una panoramica sul fenomeno del riciclaggio, ed anche del finanziamento del terrorismo, e sui mezzi attualmente in campo per contrastarli e prevenirli, il tutto presentato con un linguaggio semplice e di immediata fruizione.