



ANNO IV, N. 1, 2014



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Redazione: c/o il Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica - via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma - Università degli Studi "Roma Tre".

Rivista iscritta presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011.

ISSN: 2239-804X

Scientific Board

Domenico Amirante (Seconda Università degli Studi di Napoli); Fabrizio Battistelli (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"); Paolo Benvenuti (Università degli Studi "Roma Tre"); Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre"); Roberto Borrello (Università degli Studi di Siena); Gerardo Cautilli (Direzione Centrale degli Istituti di Istruzione - Ministero dell'Interno); Francesco Clementi (Università degli Studi di Perugia); Rosario Garcia Mahamut (Universitat Jaume I - Castellón); Hermann Groß (Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung); Andrew Hoskins (University of Glasgow); Martin Innes (Cardiff University); Luis Jimena Quesada (Universidad de Valencia); Luis Maria Lopez Guerra (juge de la Cour Européenne des Droits de l'Homme-Strasbourg); Stelio Mangiameli (Direttore dell'ISSIRFA-CNR); Maria Luisa Maniscalco (Università degli Studi "Roma Tre"); Kostas Mavrias (Università degli Studi di Atene); Lina Panella (Università degli Studi di Messina); Otto Pfersmann (Université Paris-Sorbonne); Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón); Angelo Rinella (LUMSA); Cheryl Saunders (Melbourne Law School); Roberto Sgalla (Scuola Superiore di Polizia-Direttore); Giovanna Spagnuolo (Isfol-Italy); Alessandro Torre (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"); Matthew C. Waxman (Columbia Law School).

Editorial staff

Coordinators of sections: Mario Carta (Note); Valentina Fiorillo e Massimo Rubechi (Osservatorio sulla normativa); Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova e Pamela Martino (Osservatorio sulla giurisprudenza); Valerio Sarcone e Francesco Soluri (Osservatorio degli operatori della sicurezza); Filippo Bertolami, Laura Giobbi e Valeria Rosato (Focus); Mariaflavia Casatelli e Cristina Gazzetta (Recensioni)

Assistant Editors: Lisa Mannello, Diana Tasini



INDICE

Editoriale

Carceri: per tutelare i diritti basta un decreto?
di Patrizio Gonnella

Note

*Military for what? Considerazioni a partire dal volume "Soldiers without
frontiers. The view from the ground"*
di Alessia Zaretti

Osservatori

La nuova NCA nella politica di sicurezza del Regno Unito
di Gabriele Maestri



EDITORIALE



Carceri: per tutelare i diritti basta un decreto?

di Patrizio Gonnella

Dopo vent'anni di crescita progressiva della popolazione detenuta, l'Italia è stata costretta a porre un freno a quelle politiche penali che l'avevano determinata. I detenuti che erano poco meno di 30mila alla fine degli anni '80 sono divenuti quasi 70mila nel giro di due decenni, nonostante fossero in calo i delitti più gravi contro la persona: in quello stesso arco di tempo gli omicidi sono diminuiti di quasi tre volte. Nel frattempo non è cresciuta la ricettività del nostro sistema carcerario. Così la Corte Europea dei Diritti Umani - con una sentenza pilota del gennaio 2013¹, confermata a maggio dal *panel* della Grande Camera, sul caso Torreggiani - ha messo sotto osservazione il nostro sistema, in quanto lesivo della dignità umana.

È questo il contesto storico, sociale, politico e giuridico nel quale va inquadrato l'ultimo provvedimento legislativo in materia carceraria. La legge n. 9 del 2014, approvata lo scorso 19

¹ V. Corte Europea dei Diritti Umani, sez. seconda, sent. 8 gennaio 2013, cause nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, Torreggiani e altri c. Italia.



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 6 marzo 2014

Editoriale

febbraio, ha convertito il decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013. In primo luogo vale la pena soffermarsi sulla forma prescelta. La decretazione d'urgenza è stata molto usata dai Governi che si sono succeduti negli ultimi tempi: impone una procedura parlamentare che strozza il dibattito, riduce le occasioni di confronto, tende a esaltare il ruolo della maggioranza. La novità del "decreto Cancellieri" sta nel fatto che, mentre di solito i d.l. sono approvati per comprimere diritti e garanzie, in questo caso è stato funzionale ad allargarne l'area di potenziale disponibilità.

La decretazione d'urgenza in materia penale ha prodotto negli anni scorsi vere e proprie nefandezze giuridiche²: essa è stata usata quale strumento di rassicurazione simbolica nei confronti dei bisogni reali o presunti di sicurezza dell'opinione pubblica. Il decreto-legge n. 146 del 2013 contiene viceversa norme contro il sovraffollamento carcerario, nonché dirette a garantire in modo più efficace i diritti delle persone private della libertà. La sussistenza del requisito dell'urgenza è innegabile. Il prossimo 28 maggio 2014 la Corte Europea dei Diritti Umani potrebbe condannarci cinquecento, mille, millecinquante volte per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti umani, che proibisce la tortura e ogni trattamento inumano o degradante; inoltre entro il 2014 saremo giudicati dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite anche sul funzionamento del nostro sistema carcerario.

² Le norme della "legge Fini-Giovanardi", dunque le disposizioni in materia di droghe, erano state introdotte in sede di conversione di un più ampio decreto-legge sulla sicurezza alle Olimpiadi invernali di Torino del 2006. La legge di conversione n. 49 del 21 febbraio 2006 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza Corte cost., 12-25 febbraio 2014, n. 32.



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 6 marzo 2014

Editoriale

Anche la sussistenza del requisito della necessità è inconfutabile. Nelle carceri italiane vi sono circa 25 mila persone in più rispetto ai posti letto regolamentari, la salute non è garantita, mancano gli spazi vitali; spesso, anche se non dappertutto, le persone sono trattate molto male, infine non di rado si muore per mano propria o altrui.

Il decreto, da pochissimo convertito in legge, si compone di due parti: una diretta a ridurre il peso numerico della popolazione detenuta; l'altra tesa a garantire i diritti delle persone private della libertà.

La prima parte comprende norme che a loro volta possiamo collocare in due contenitori distinti. Nel primo vi sono le disposizioni dirette a ridurre i flussi di entrata in carcere. Qui va inserita la norma che modifica la legge sulle droghe e prevede una fattispecie nuova, quella della lieve entità, con una pena carceraria che va da uno a cinque anni. In questo modo viene temperato il rigore punitivo e generale presente nella "legge Fini-Giovanardi". La lieve entità, desunta dalle circostanze dell'azione o dalla quantità e qualità delle sostanze, era prima una circostanza attenuante del più grave reato di spaccio. Averla considerata norma a sé stante dovrebbe aiutare a ridurre i casi di ricorso all'arresto o alla custodia cautelare. In questo momento poco meno del 40% dei detenuti ristretti nelle 205 prigioni italiane ha un'imputazione o una condanna per avere violato la legge sulle droghe.

La recente sentenza della Corte Costituzionale³ che ha dichiarato costituzionalmente illegittima *in toto* la "legge Fini-Giovanardi" del 2006 perché viziata nella procedura di approvazione è intervenuta mentre il Senato discuteva della

³ Vedi nota precedente.



conversione in legge del decreto. Non vi era più il tempo di modificarne i contenuti. Si rischiava di far decadere il decreto. Per cui è rimasta in piedi una formulazione che lascia aperti numerosi interrogativi all'interprete. Infatti la norma sulla «lieve entità» modifica una legge nel frattempo abrogata dalla Consulta. Non è solo questo il dubbio ermeneutico che segue alla decisione dei giudici costituzionali. Con la sentenza del 12-25 febbraio 2014 la Corte fa rivivere la precedente legge sulle droghe, la "Jervolino-Vassalli" del 1990, che distingueva tra droghe leggere e pesanti, oltre che prevedere limiti edittali della pena meno elevati⁴. Se è più o meno chiaro cosa succederà per i processi e le condanne future, non è altrettanto chiaro cosa accadrà rispetto alle persone già condannate con sentenza passata in giudicato. Due sono le soluzioni possibili: o caso per caso il giudice dell'esecuzione dovrà procedere alla rideterminazione della pena a seguito di incidente di esecuzione proposto dal detenuto che lamenta di essere stato punito con troppa severità, oppure si riterrà per tutti prevalente il principio della intangibilità del giudicato. Va detto che trattandosi di giudicati che incidono sulla libertà personale sarebbe difficile argomentarne la non modificabilità, dopo una sentenza della Consulta che spazza via un'intera legge e non sue singole parti.

Nel secondo sottoinsieme della prima parte vi sono le norme che tendono a ridurre il peso del sovraffollamento accelerando i flussi in uscita. Sono quattro le norme a riguardo.

1) Per i prossimi due anni i detenuti potranno fruire non di 45 ma di ben 75 giorni di riduzione per ogni semestre di pena scontata: la misura, che scade nel febbraio 2016, retroagisce al

⁴ Normativa approvata con D.P.R. n. 309 del 1990.



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 6 marzo 2014

Editoriale

primo gennaio 2010. La concessione è sempre affidata alla magistratura di sorveglianza, previa verifica della regolarità della condotta. Non si applica a coloro i quali sono detenuti per i reati previsti all'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento Penitenziario. Si tratta di una misura che inciderà, e non poco, sui numeri dei reclusi. I potenziali beneficiari sono tra i 20 e i 25 mila. Ognuno di loro potrebbe evitare fino a un anno ulteriore di carcere.

Restano in piedi dubbi di natura opposta intorno a un provvedimento di tale portata. Da un lato è ingiustificabile dal punto di vista costituzionale l'esclusione dal beneficio di ampie fasce di detenuti. Dall'altro sempre più si fa dipendere la durata della pena dalla verifica della regolarità della condotta. Un dato purtroppo spesso solo formale. Accade nella vita penitenziaria che questa sia valutata principalmente in base all'assenza di procedimenti disciplinari nei confronti dei detenuti. I procedimenti sono avviati dalla Polizia penitenziaria anche per futili motivi. Così potrebbe accadere che un detenuto che segue con regolarità e impegno i corsi scolastici non usufruirà dello sconto di pena in quanto destinatario di un rapporto disciplinare dopo un alterco non violento avuto con un agente. Viceversa potrebbe accadere che un detenuto formalmente ossequioso⁵ ottenga lo sconto di pena, nonostante non si sia per nulla emancipato da comportamenti di sopraffazione criminale. Sono questi i rischi di un modello penitenziario di tipo correzionale che va a scivolare semanticamente e operativamente nel più rigoroso modello disciplinare, fondato sul binomio premio/punizione.

2) La detenzione domiciliare per chi deve scontare gli ultimi diciotto mesi in carcere diventa una misura stabile. Prevista

⁵ Nel gergo penitenziario si parla di detenuto "che sa farsi la galera".



quale misura temporanea nella “legge Severino” del 17 febbraio 2012, n. 9 – che modificava a sua volta la “legge Alfano” del 26 settembre 2010, n. 199 – essa ha contribuito a evitare la crescita della popolazione reclusa negli ultimi tre anni. Al 31 gennaio 2014 ne hanno fruito 13.264 detenuti. Va detto che molti di questi sarebbero comunque usciti con altra misura meno restrittiva rispetto alla detenzione domiciliare. Nella legge si prevede anche che il giudice nel disporla può imporre l’uso del braccialetto elettronico, opportunità prima prevista solo nel caso di persone agli arresti domiciliari. Fino a ora l’uso dei braccialetti elettronici, tra mancate sperimentazioni e sprechi di risorse, ha stentato a decollare. Vedremo se diverrà una misura più utilizzata nei prossimi mesi. In quei Paesi, come gli Stati Uniti, in cui è da tempo in dotazione delle forze di Polizia, il braccialetto non è riuscito però nell’intento di ridurre i numeri complessivi della carcerazione: è usato da polizie e giudici quale strumento di controllo penale *ad adiuvandum* per chi non ha commesso fatti così gravi da finire in prigione.

3) Viene estesa la possibilità di ottenere l’affidamento in prova al servizio sociale a tutti quelli che devono scontare ancora quattro (e non più tre) anni di pena. Dopo un decennio di interventi restrittivi sulle misure alternative alla detenzione, sopraggiunge ora un allargamento. È un gioco a stringere e allargare le maglie del sistema. Il nostro Ordinamento Penitenziario assomiglia sempre più a una fisarmonica, i cui movimenti dipendono da fattori esogeni e non sistemici.

4) Si prova a facilitare l’espulsione dello straniero che ha un residuo pena basso da scontare. In questo caso la norma non avrà facile applicazione: inevitabilmente continuerà a dipendere dalla disponibilità degli Stati di provenienza ad accettarne il rientro nel proprio territorio. Più significativa è la norma che impone ai direttori di carcere l’identificazione dello



straniero durante la detenzione per evitare il successivo passaggio alla fine della pena nel Centro di identificazione ed espulsione (Cie) così alimentando un circolo vizioso e costoso di internamento.

La sentenza Torreggiani pone alle autorità italiane non solo un problema legato all'assenza degli spazi vitali, ma anche di ineffettività dei meccanismi interni di protezione dei diritti fondamentali. La seconda parte del decreto si occupa di questo. Essa a sua volta comprende due norme, una riguardante la tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti e l'altra istitutiva del Garante nazionale delle persone private della libertà.

1) Nel 1999 la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 26, ha ritenuto insufficiente la tutela giurisdizionale dei diritti assicurata per legge alle persone detenute, in quanto l'Ordinamento Penitenziario non contemplava meccanismi effettivi di garanzia per i detenuti che propongono un reclamo avverso gli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti. Nella sentenza del 1999 si legge che *«l'idea che la restrizione della libertà personale possa comportare consequenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti»*. Così arriva la riforma del procedimento di reclamo, a quindici anni da quella sentenza che si rivolgeva al legislatore chiedendo una modifica alle legge vigenti.

Non si avrà più un procedimento deciso dal giudice di sorveglianza *de plano*, ma un vero e proprio procedimento giurisdizionale con possibilità di portare le prove a supporto delle proprie doglianze. Nella pratica penitenziaria accadeva che i giudici decidevano sulla base delle sole osservazioni del direttore del carcere senza essere obbligati ad ascoltare le



argomentazioni del detenuto reclamante. Si pensi ai casi di reclamo contro una sanzione disciplinare o contro la mancata somministrazione di una cura medica. Sono questioni che vanno a toccare la sfera intangibile dei diritti e meritano adeguate garanzie, ivi compreso il ricorso in Cassazione avverso l'ordinanza del giudice di sorveglianza.

2) A undici anni dalla firma del Protocollo opzionale alla Convenzione dell'Onu contro la tortura, l'Italia introduce nel nostro ordinamento giuridico la figura del Garante nazionale delle persone private della libertà. Il Trattato delle Nazioni Unite prevedeva l'obbligo per ogni Stato di dar vita a un organismo nazionale di controllo di tutti i luoghi di detenzione⁶. I suoi poteri devono essere quelli tipici dei difensori civili, ovvero poteri di persuasione morale dati dall'autorevolezza del ruolo.

Il Garante nazionale sarà un organo collegiale composto da tre membri nominati dal Capo dello Stato su proposta del Consiglio dei Ministri. L'organizzazione dell'ufficio del Garante è demandata a un successivo decreto ministeriale. Le sue competenze non riguardano solamente gli istituti penitenziari, bensì anche le camere di sicurezza delle caserme dei carabinieri, della guardia di finanza, dei commissariati di pubblica sicurezza nonché i Centri di identificazione ed espulsione (Cie) per stranieri. Il Garante potrà recarsi nei luoghi privativi della libertà senza necessità di autorizzazione. Gli elementi maggiori di preoccupazione intorno al funzionamento di tale autorità di garanzia sono legati alla procedura di nomina e alla dotazione

⁶ Il nome dato dal Protocollo all'organismo è *National Preventive Mechanism*. Segna la funzione preventiva e non giurisdizionale che deve svolgere. Molti Paesi europei e non solo si sono già adeguati alle indicazioni delle Nazioni Unite.



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 6 marzo 2014

Editoriale

di bilancio. Meglio sarebbe stato svincolare del tutto tale organismo dal Governo a garanzia della sua indipendenza, nonché prevedere un compenso per chi ci lavora e un *budget* di spesa a disposizione della struttura.

In conclusione, non è facile dire se questa legge risponderà ai bisogni di umanità e giustizia indicati nella sentenza Torreggiani. In un Paese in cui è molto evidente il *gap* tra legge scritta e prassi, con la burocrazia che si interpone pericolosamente tra l'una e l'altra, ci vorrà comunque un'efficace regia pubblica che orienti l'operato dell'amministrazione penitenziaria verso la piena e profonda legalità.



NOTE



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 13 marzo 2014

Note

Military for what?
Considerazioni a partire
dal volume *Soldiers
without frontiers. The view
from the ground*

di Alessia Zaretti

1

La missione essenziale delle Forze Armate di ogni Paese democratico è la difesa dello Stato, dei cittadini e la salvaguardia delle libere istituzioni da ogni possibile minaccia. Nel corso degli ultimi decenni la natura di tale missione è tuttavia mutata significativamente in collegamento con l'evoluzione dello scenario internazionale e della natura delle minacce.

Se nel passato l'utilizzo in ambito internazionale delle Forze Armate è stato pressoché imprescindibilmente collegato alla guerra, caratterizzato da precisi schieramenti, da alleanze e minacce ben definite, le conseguenze della fine della Guerra Fredda hanno disegnato prospettive e teatri d'impiego sensibilmente nuovi. Le grandi sfide della sicurezza del ventunesimo secolo presentano una notevole dinamicità, un'imprevedibilità e una trasversalità tali da richiedere un



continuo processo di adattamento delle forze, della dottrina e delle capacità esprimibili dallo strumento militare. A differenza del passato, il contributo militare alla sicurezza del proprio Paese non può poggiare esclusivamente su capacità di sorveglianza e di difesa statiche delle aree metropolitane (*homeland defence*), ma piuttosto deve sviluppare misure capaci di far fronte dinamicamente alla minaccia laddove essa si alimenta.

Di fatto i compiti militari si sono nel tempo accresciuti in complessità per comprendere, accanto alla missione primaria, un complesso mix di funzioni che vanno dalle operazioni umanitarie di primo soccorso, dalla prevenzione e gestione delle crisi (*crisis response operations*), dal mantenimento/costruzione della pace (*peacekeeping, peacebuilding*) a responsabilità di combattimento (*peace enforcement e counterinsurgency*) per giungere alla collaborazione nella ricostruzione delle istituzioni e talvolta all'assunzione vicaria di alcune funzioni.

L'adeguamento dell'organizzazione e delle capacità dello strumento militare ai nuovi scenari e alle nuove tipologie di intervento è stato un processo laborioso che ha richiesto quattro importanti passaggi: da forza statica "in potenza" a forza proiettabile rapidamente in teatri operativi anche lontani, da Forze Armate di massa a Forze Armate professionali qualificate, da una visione operativa di singola Forza Armata a componente integrata di uno strumento interforze e da strumento nazionale a strumento multinazionale¹. A ciò va aggiunto che l'uso che si è fatto dello strumento militare negli ultimi anni ha messo in evidenza come sia sempre più difficile

¹ M.L. Maniscalco, *La pace in rivolta*, Franco Angeli, Milano, 2010.



definire un confine netto tra le operazioni condotte in risposta ad una crisi e quelle di guerra aperta. Le “coalizioni di volenterosi” si sono trovate a fronteggiare situazioni largamente inaspettate, sia dal punto di vista politico-militare, sia in termini di consenso interno. Operazioni per le quali le aspettative erano di rapida risoluzione (i casi iracheni e afgiani sono i più emblematici) si sono trasformate in pericolose paludi dalle quali è sembrato quasi impossibile uscire.

Nessun Paese può pensare oggi che il proprio strumento militare sia appropriato alle nuove sfide e alle minacce globali senza un approccio comprensivo e integrato in grado di sviluppare, in ambito interforze e multinazionale, capacità operative sinergiche, idonee ad assolvere un ampio spettro di missioni. Siamo ben lontani, infatti, dalle Forze Armate che Moskos e Burk hanno definito “moderne”, nate con l’affermarsi dello Stato-nazione, legittimate dalla *core mission* della difesa del territorio nazionale da attacchi di forze nemiche e del sostegno armato della potenza e degli interessi del proprio Paese all’interno del sistema westfaliano di relazioni internazionali².

Le sfide di portata globale e i nuovi compiti hanno richiesto importanti cambiamenti organizzativi, socio-culturali e politici; le Forze Armate non sono più soltanto un mezzo estremo per condizioni estreme (guerra), ma possono essere impiegate in un ampio ventaglio di situazioni; devono perciò presentare un insieme di capacità polifunzionali adattabili a contingenze

² C.C. Moskos, J. Burk, *Le Forze Armate postmoderne*, in J. Burk (a cura di), *La guerra e il militare nel nuovo sistema internazionale*, Franco Angeli, Milano, 1998.



molto differenti. Nei nuovi teatri operativi la collaborazione con gli esponenti del mondo civile è diventata un fattore essenziale, in grado di contribuire sensibilmente al successo della missione; la necessità di forme di intervento “non letale” ha portato allo sviluppo di attività di coinvolgimento dei cosiddetti *key group* di una società (che è considerata il centro di gravità della strategia di contro-insorgenza), ossia donne, uomini, comunità locali, autorità religiose, sindacati dei lavoratori, imprenditori e altro ancora, il cui consenso risulta fondamentale per la ricostruzione delle istituzioni di un Paese.

Le attività svolte a tal fine dai corpi armati richiedono la messa in campo di capacità per alcuni aspetti anche lontane dal tradizionale “mestiere delle armi”; esse incidono profondamente sulla fisionomia del “militare”, sul versante sia dell’organizzazione sia del fattore umano. Da tempo i membri delle istituzioni militari sono stati coinvolti in un importante mutamento culturale, con un ripensamento dell’identità professionale e del proprio ruolo quale strumento dell’azione politica; nei nuovi teatri accanto alle tipiche capacità belliche sono richieste competenze amministrative, comunicative, relazionali, abilità di mediazione e di negoziazione. La “competenza interculturale” in particolar modo è un’esigenza di primo piano nelle odierne operazioni militari di stabilizzazione, di ricostruzione e di *counterinsurgency*. In altri termini è necessario combinare il tradizionale spirito di sacrificio e di disciplina e la prontezza al combattimento con la responsabilità individuale, la flessibilità, l’empatia, la capacità di ascolto e di comunicazione e la disponibilità alla collaborazione.

La pluralità dei compiti, la diversità dei fini d’impiego e l’ambivalenza dell’ambiente operativo (spesso caratterizzato da un mix di pace e di guerra, di cooperazione e di conflitto)



hanno messo a dura prova l'organizzazione militare; a ciò va aggiunto che tutte le principali operazioni all'estero sono effettuate da forze plurinazionali *ad hoc*, come per esempio UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) in Libano, ISAF (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan e KFOR (*Nato Kosovo Force*) in Kosovo, o da strutture multinazionali permanenti come la NATO o gli Eurocorpi.

L'internazionalizzazione della vita militare è un fenomeno globale che riguarda le Forze Armate di tutti i paesi³; una delle forze più composite è stata UNPROFOR (*United Nations Protection Force in Former Yugoslavia*) che ha incluso truppe provenienti da quarantaquattro paesi appartenenti a pressoché tutte le aree geopolitiche del pianeta. La missione dell'Unione Europea in Bosnia, EUFOR (*European Force*), che ha sostituito SFOR (*Nato Stabilization Force*) nel dicembre 2004 ha usufruito del contributo di trentatré paesi di cui ventidue sono membri dell'Unione, mentre in ISAF sono stati impiegati contingenti provenienti da quarantotto Paesi. La multinazionalità rappresenta un punto di forza politico, nel senso che nei contesti particolarmente complessi, quali sono per lo più tutti quelli in cui operano i suddetti contingenti, segnala la presenza di un'organizzazione multilaterale e quindi, proprio per questo, più *super partes* e in un certo senso "neutrale".

Operare in un ambiente multinazionale e multiculturale rappresenta una notevole sfida per tutti gli appartenenti alle Forze Armate proprio in considerazione della specificità della propria *mission*. I molteplici cambiamenti che l'organizzazione

³ P. Klein, G. Kümmel, *The internationalization of Military Life: Necessity, Problems and Prospects of Multinational Armed Forces*, in G. Kümmel, A. Prüfert (a cura di), *Military Sociology: The Richness of a Discipline*, Nomos, Baden-Baden, 2000.



militare ha affrontato negli ultimi decenni hanno notevolmente accresciuto la rilevanza del fattore umano; i membri delle Forze Armate devono relazionarsi con le popolazioni locali realizzando, nei comportamenti e negli atteggiamenti, una continua negoziazione tra le esigenze di sicurezza, di affidabilità e di reciproca comprensione. Per questo motivo la *cultural awareness* e altri aspetti – quali la gestione dello stress e le capacità di negoziazione – sono entrati a far parte a pieno titolo della formazione tipica dei contingenti in approntamento pre-missione e sono rivolti al personale di ogni ordine e grado.

Il volume *Soldiers without frontiers. The view from the ground*⁴ analizza il versante soggettivo di molte delle nuove dimensioni della militarità, attraverso i risultati di una ricerca comparativa parallelamente condotta su militari di nove Paesi (Bulgaria, Danimarca, Italia, Filippine, Slovenia, Sud Africa, Corea del Sud, Spagna e Turchia). Sono realtà nazionali sicuramente diverse, accumulate però dal fatto che non si tratta di grandi potenze militari dominanti nell'arena internazionale.

La ricerca, condotta con metodo qualitativo attraverso interviste semi strutturate affidate ai diversi team nazionali, ha coinvolto cinquecento quarantadue soggetti, distribuiti tra le diverse Armi e ai diversi livelli di carriera. I militari, intervistati tra la seconda metà del 2010 e la prima metà del 2011, sono stati sollecitati a esprimere opinioni, valutazioni e percezioni riguardo alle loro esperienze nei teatri operativi. Più precisamente le interviste hanno riguardato le seguenti principali questioni: le percezioni all'arrivo nei teatri operativi; il modo con il quale i militari hanno affrontato i primi impegni;

⁴ G. Caforio (a cura di), *Soldiers without frontiers. The view from the ground*, 2013, Bonanno Editore, Acireale-Roma.



il comportamento in occasione di esperienze operative; la valutazione sulla validità dell'addestramento ricevuto; l'interazione con gli altri protagonisti e attori presenti (Forze Armate locali, contingenti militari di altri paesi impegnati nella medesima coalizione, strutture civili, organizzazioni internazionali, mass-media, ecc.); le motivazioni alla base della partecipazione e la soddisfazione relativa; lo stress psicologico prima, durante e dopo la missione.

Il contesto operativo è quello della cosiddetta guerra asimmetrica che - come ricorda il curatore del volume, Giuseppe Caforio, ex generale dell'Esercito italiano, da anni impegnato negli studi di sociologia militare e per oltre un decennio, dal 1998 al 2010, Presidente del *Research Committee "Armed Forces and Conflict Resolution"* dell'*International Sociological Association* - è un'ampia definizione che include diversi aspetti non convenzionali, caratterizzati dall'asimmetria delle capacità militari, ma non soltanto. Altre caratteristiche sono la tendenza dei conflitti locali a espandersi, provocando crisi regionali, e a protrarsi nel tempo, assumendo la forma di una conflittualità perenne, sia pure con fasi di latenza. In Africa, in Medio Oriente, in America latina, in Asia centrale è frequente trovare conflitti armati che, sotto forme diverse, proseguono per decenni.

In realtà la nozione di guerra asimmetrica, utilizzata da molti autori soprattutto quale strumento analitico per comprendere la sfida lanciata dal terrorismo transnazionale, non presenta ancora un significato univoco. Come ricorda Baud⁵, la nozione, apparsa poco tempo dopo il fallimento dell'intervento in Somalia degli anni Novanta, è richiamata per

⁵ J. Baud, *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Editions du Rocher, France, 2003.



descrivere una fenomenologia conflittuale complessa che include tutto quello che non appartiene ai conflitti convenzionali. In linea generale, indica un confronto in cui si rileva una notevole sproporzione militare, economica, tecnologica e comunicativa tra i contendenti e l'antagonista più debole tende a sfruttare gli *asset* del più forte e utilizzare a scopi distruttivi anche le tecnologie civili.

Nel volume *Soldiers without frontiers* il concetto di guerra asimmetrica funge da utile contenitore per contestualizzare esperienze sul campo piuttosto diverse e senza un ampio approfondimento che sarebbe stato sicuramente utile. Infatti, va ricordato, che tramite l'applicazione del concetto di asimmetria, la guerra è divenuta un fenomeno molto più complesso e supera la tradizionale dimensione politico-militare. Il successo strategico può anche differire da quello tattico e si costruisce anche attraverso percorsi laterali, mentre le minacce si configurano con un profilo più astratto e qualitativo rispetto alla minaccia militare convenzionale e, come nei casi di guerriglia o di guerriglia occasionale, muta persino l'esperienza stessa del conflitto⁶. L'ambito sfumato e complesso del conflitto asimmetrico e la multinazionalità dei contingenti influenzano sensibilmente l'idea di sé, del gruppo di riferimento, il senso da attribuire ai propri compiti e l'esposizione allo stress dei membri delle Forze Armate e, nello stesso tempo, danno ad essi una rinnovata soggettività. La "rivoluzione" delle nuove tecnologie dell'informazione se da una parte ha fatto ipotizzare

⁶ D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, Hurst & Company, London, 2009; Qiao Liang, Wang Xiangsui, *Guerre senza limiti*, tr. it., Libreria Editrice Goriziana, Gorizia, 2001.



l'elusione tecnologica della guerra, così come concettualizzata dalla dottrina statunitense della cosiddetta *revolution in military affairs* (per la quale l'approccio strategico del controllo della violenza attraverso la fissità spazio-temporale è stato sostituito da un approccio basato sulla fluidità, sull'ubiquità e sulla virtualità spazio temporale), dall'altra ha comportato una crescente rilevanza della sfera pubblica e del dibattito mediatico sui conflitti⁷. I comportamenti degli apparati di sicurezza, dei contingenti militari, dei vari gruppi di insorgenti e di terroristi sono sotto la lente dei mezzi di comunicazione di massa e più recentemente anche dei *new media*, per cui accanto al conflitto combattuto si affronta una competizione per il consenso e il sostegno delle opinioni pubbliche in cui può avere un peso strategico anche il comportamento di un singolo individuo.

La notevole presenza globale della conflittualità asimmetrica, come testimoniato anche dalle cosiddette «guerre criminali»⁸, richiede una conoscenza più approfondita degli attori in campo e, non ultimi, dei membri delle Forze Armate. Per questo motivo la ricerca multinazionale, i cui risultati sono discussi nel volume *Soldiers without frontiers*, rappresenta un prezioso contributo in direzione di una più articolata comprensione del vissuto dei militari protagonisti delle missioni multinazionali in aree di crisi.

I diversi capitoli, affidati ai ricercatori dei Paesi che hanno partecipato all'indagine, analizzano questioni di fondo dell'esperienza umana dei militari spiegati nei teatri

⁷ T. Rid, M. Hecker, *Irregular Warfare in the Information Age*, Praeger Security International, Westport, CT, 2001; A. Zaretti, *Comunicazione politica e società globalizzata*, Philos Edizioni, Roma, 2005.

⁸ L.G. Mincheva, T.R. Gurr, *Crime-terror Alliance and the State*, Routledge, London & New York, 2013.



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 13 marzo 2014

Note

asimmetrici attraverso l'insieme delle opinioni e delle valutazioni degli intervistati; alcuni capitoli sono però dedicati ai militari di ogni Paese con la finalità di aiutare a meglio comprendere la specificità storica e funzionale delle singole Forze Armate nazionali e di consentire un'interpretazione più adeguata dei dati di ricerca. Rimandando il lettore interessato ad approfondire i diversi argomenti alla lettura del volume (pubblicato in inglese, in ragione del *target* internazionale che intende raggiungere) e alla consultazione dei dati, accessibili in un sito dedicato⁹, vengono qui avanzate alcune ulteriori riflessioni su aspetti di particolare interesse che emergono dall'analisi del volume: si tratta delle tematiche della motivazione e della soddisfazione e dello stress legato all'attività svolta.

I temi della motivazione e della soddisfazione costituiscono oggi un'area particolarmente delicata; quale motivazione si pone alla base di chi è impegnato a fronteggiare situazioni anche ad alto rischio, senza però combattere per il proprio Paese? Quali sono i principali elementi da cui traggono soddisfazione i militari dei contingenti multinazionali schierati in aree di crisi? Marina Nuciari e Eraldo Olivetta nella sezione a loro firma sostengono che al di là delle appartenenze nazionali (con il relativo background culturale ed esperienziale) e della storia professionale personale (appartenenza o meno a corpi speciali, veterani o alla prima missione) gli intervistati sono accomunati dall'essere appartenenti alle Forze Armate di uno Stato e che, conseguentemente, l'identità e la motivazione si presentano strettamente interconnesse: *«identity is the*

10

⁹ L'indirizzo è www.soldierswithoutfrontiers.com.



professional identity as a soldier, motivation is job motivation, professional motivation»¹⁰.

I risultati ottenuti mostrano però una grande dispersione tra le tipologie di motivazioni individuate e precisamente tra: motivazioni istituzionali («sono un soldato, un pilota, un marinaio»; «vado con la mia unità»; «seguo i miei compagni, i miei uomini»); professionali («per fare esperienze utili alla mia carriera»; «per rafforzare e migliorare le mie capacità professionali»; «per verificare l'addestramento personale o delle truppe»); motivazioni personali o occupazionali («guadagnare di più»; «è il mio lavoro e sono pagato per questo») e motivazioni umanitarie («nell'interesse delle popolazioni locali»; «per soccorrere fasce deboli della popolazione»).

A conferma della forza dell'identità professionale, cioè dell'*habitus* del militare di professione, le motivazioni istituzionali sono risultate prevalenti e testimoniano quanto già evidenziato dai coniugi Segal in una ricerca pionieristica sui *peacekeepers* della missione MFO (*Multinational Force and Observers*) in Sinai nei primi anni Ottanta in cui i soldati americani per dare senso alla propria attività affermavano che pur non essendo quello un lavoro da soldato, solo un soldato poteva farlo¹¹.

Alcuni fattori sono emersi come in grado di influenzare le risposte; tra questi è apparso particolarmente rilevante l'appartenenza a corpi specialistici o meno. Anche le differenze

¹⁰ M. Nuciari, E. Olivetta, *How do they call it? How experience shape motivations in military units deployed in asymmetric conflict situations*, in G. Caforio (a cura di), *Soldiers without frontiers*, cit., p. 216.

¹¹ D. Segal, M. Wechsler Segal, *I soldati di pace e le loro famiglie. La partecipazione americana alle forze multinazionali: aspetti sociologici*, tr. it., Franco Angeli, Milano, 1995.



nazionali sembrano influenzare le motivazioni; per esempio nel capitolo dedicato ai contingenti della Corea del Sud Doo-Seung Hong richiama i nomi delle missioni sud coreane in Iraq e a Timor Est, rispettivamente *Green Angel* e *Blu Angel*, per sottolineare come questi nomi abbiano inteso sottolineare la postura ideologica dei militari coreani come quella di coloro che lavorano per la pace e la ricostruzione, mentre nella parte dedicata ai militari bulgari Teodora Georgieva utilizza il termine «missionari» (*missionaries*) per significare l'impegno etico che ne motiva e accompagna l'operato. Nel capitolo sui militari turchi Unsal Sigri rileva invece come importante fattore motivazionale per il contingente del suo Paese la possibilità di operare a favore di popolazioni musulmane. Appaiono dunque rilevanti anche motivazioni non istituzionali e legate a dimensioni nuove della militarità; il fatto che l'istituzione militare non sia più un'entità chiusa ed esclusivamente autoreferenziale (e che quindi l'enfasi sulle motivazioni istituzionali dovrebbe tener conto anche di altre variabili) risulta testimoniato anche dalle considerazioni di Uroš Svete e Jelena Juvan sulla scarsa soddisfazione dei militari danesi e sloveni, collegata dagli autori al basso livello di supporto in patria. L'importanza del sostegno dell'opinione pubblica nazionale quale fattore di *job satisfaction* è emersa d'altronde anche da altre indagini¹².

Un ulteriore argomento d'interesse affrontato dalla ricerca è lo stress; come è noto i problemi dello stress e del trauma si evidenziarono in maniera netta con le guerre del XIX secolo: durante la terribile ritirata di Russia del 1812 i chirurghi di Napoleone costatarono l'esistenza di uno shock traumatico nei

¹² M.L. Maniscalco (a cura di), *La pace nel vicinato. La cooperazione militare europea nei Balcani: un punto di vista italiano*, Milano, Franco Angeli, 2010.



soldati che avevano sfiorato la morte da vicino, vedendo morire i compagni e avendo sentito passare il “vento” dei proiettili da cannone. A loro volta i soldati della guerra di Secessione americana morivano senza subire lesioni fisiche; medici come Jacob Mendes Da Costa o Silas Weir Mitchell individuarono nuove patologie psicofisiche: la *Da Costa's syndrome* (o cuore del soldato) un particolare disturbo d'ansia, le “ferite nervose” e l'arto fantasma (*phantom limb*) espressione quest'ultima utilizzata per la prima volta nel 1872 dal neurologo Silas Weir Mitchell.

Circa due secoli dopo negli anni Ottanta l'Associazione Psichiatrica Americana, con il DSM III, (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) arrivò a definire una nuova categoria diagnostica: fu formulata la sindrome del PTSD (*post traumatic stress disorder*). Un luogo importante d'incubazione di questa categoria furono le guerre del XX secolo; già nel conflitto russo-nipponico del 1904, lo scoppio di granate provocava nei soldati paralisi e blocco emozionale, definiti come “demenza stuporosa”. L'avvento dei conflitti mondiali e le teorie degli allievi di Freud confermarono la direzione presa dagli studi. Psicanalisti come Sándor Ferenczi, Karl Abraham, Ernest Simmel, Abram Kardiner e Otto Fenichel elaborarono diverse definizioni e terapie in proposito: Ernst Simmel, per esempio, ha documentato come, attraverso la pratica ipnotica, fosse stato possibile ricondurre i soldati traumatizzati nello stesso stato di consapevolezza di quando, durante la guerra, era accaduto l'evento traumatico e, facendo loro rivivere questo evento, liberarli dai comportamenti compulsivi distruttivi¹³.

¹³ E. Simmel, Symposium Held at the Fifth International Psycho-Analytical Congress in Budapest, Settember, 1918, in S. Ferenczi, K. Abraham,



Con le nuove tipologie d'intervento i militari sono sottoposti a nuove forme di stress; nelle operazioni di *peacekeeping* di prima generazione, per esempio, fattori di stress erano attribuibili all'incongruenza tra addestramento ricevuto (tradizionalmente militare) e compiti da svolgere, nonché alla difficoltà a mantenere una postura rigidamente neutrale¹⁴. Negli scenari della conflittualità asimmetrica gli *stressors* sono molteplici e di varia origine; alle problematiche tipiche delle missioni di *peacekeeping* si aggiungono quelle dovute agli scontri armati o agli attentati che, quanto più sono inaspettati e improvvisi, tanto più risultano traumatici. Alcuni nostri militari della missione "Antica Babilonia" in Iraq, sopravvissuti all'attentato di Nassiriya del 2003, hanno presentato chiari sintomi di stress post traumatico, patologia ancora non sufficientemente considerata nel nostro Paese, ma molto nota in ambito internazionale. Secondo uno studio americano per esempio, la sindrome del PTSD riguarderebbe il 30% dei soldati e dei riservisti che rientrano dai teatri irakeni e afgani¹⁵.

14

I dati della ricerca sui fattori di stress dei militari intervistati dal team multinazionale di cui stiamo commentando i risultati sono presentati da due studiosi danesi che da tempo si occupano dell'argomento; Claus Kold e Henning Sørensen hanno considerato tre diverse fasi in cui i fattori di stress si configurano con tipologie proprie e a livelli specifici: la fase

E. Simmel, E. Jones, *Psycho-Analysis and War Neuroses*, International Psycho-Analytical Press, London, 1921.

¹⁴ B. Egge, S. Mortensen, L. Weisæth, *Soldiers for Peace: Ordeals and Stress*, in Y. Danieli, N.S. Rodley, L. Weisæth (a cura di), *International Responses to Traumatic Stress*, Baywood, New York, 1996.

¹⁵ C.W. Hoge et al., *Combat duty in Iraq and Afghanistan. Mental Health Problem and Barriers to Care*, in *The New England Journal*, 2004, n. 351 (luglio), pp. 13-22.



precedente il dispiegamento in teatro, la fase operativa e la fase di rientro in patria.

Per la prima fase i ricercatori pongono l'attenzione sui problemi di separazione dalla famiglia ricordando che quest'ultima come l'organizzazione Forza Armata è, secondo la terminologia di Lewis Coser, un'istituzione *greedy*¹⁶. Gli elementi tipici della professione militare, infatti, richiedono l'adesione a un sistema valoriale forte, un'identificazione profonda, la disponibilità all'obbedienza assoluta, mentre anche la famiglia, specie se con figli piccoli, ha bisogno di un impegno totale che diventa ancora più gravoso con le nuove forme di famiglia come, per esempio, quelle delle madri militari single¹⁷. Famiglia e Forze Armate entrano così in competizione per assorbire il tempo e l'attenzione del militare; allo stesso tempo però non va nemmeno dimenticato che questa competizione presenta anche aspetti di cooperazione. L'istituzione militare ha bisogno della famiglia che, se funzionale, si configura luogo primario di "rigenerazione" psicofisica e di conforto, ma anche la famiglia può giovare del sostegno delle Forze armate per portare avanti il suo difficile compito. In alcuni paesi come la Francia e gli Stati Uniti esistono da decenni osservatori e centri di ricerca che si occupano specificamente della problematica e che offrono con i loro studi importanti punti di riferimento per la programmazione delle relative *policies*¹⁸.

¹⁶ L.A. Coser, *Greedy Institutions: Patterns of Undivided Commitments*, The Free Press, New York, 1974.

¹⁷ M. Wechsler Segal, *The Military and the Family as Greedy Institutions*, in *Armed Forces & Society*, 1986, Fall.

¹⁸ C. Le Page, J. Bensoussan, *Les Militaires et leur famille*, Ministère de la Défense, Paris, 2010.



L'analisi sui fattori di stress prima dello spiegamento sarebbe stata più completa se avesse preso in considerazione anche altri importanti fattori: si pensi alla preoccupazione per la propria salute, non tanto e non soltanto per la possibilità di ferite, amputazioni o addirittura di morte (rischi tipici della professione), quanto per i "nuovi" rischi dovuti all'inquinamento da uranio impoverito, alle vaccinazioni massicce e così via. Questa sorta di "fuoco amico" non dovrebbe rientrare nei rischi di una missione e inquieta i militari e soprattutto le loro famiglie. Negli Stati Uniti, dopo anni di relativo silenzio, molti studi epidemiologici sono stati fatti sui veterani e sui loro problemi di salute collegati alle missioni, riscontrando complesse situazioni psico-fisiche¹⁹; queste problematiche sono note anche in molti altri Paesi e non raramente oggetto di controversie tra i militari e le relative amministrazioni.

16

Per quanto riguarda i problemi di stress durante lo svolgimento della missione, molti intervistati hanno sottolineato che, nonostante la preparazione, l'impatto con il combattimento vero è stata un'esperienza molto forte che ha cambiato la gerarchia dei valori. Dai risultati della ricerca appare chiaro come sia stato il "battesimo del fuoco" a fare la differenza; infatti, anche se, come ricorda il curatore, nel campione non si sono riscontrati veri e propri casi di PTSD, i militari intervistati hanno individuato negli attacchi e nella continua incombenza di minacce il maggiore fattore di stress, pure quando a subire i danni erano stati membri di altri

¹⁹ National Research Council, *Epidemiologic Studies of Veterans Exposed to Depleted Uranium*, The National Academic Press, Washington DC, 2008.



contingenti. Altri elementi che emergono dall'indagine come fattori disturbanti sono la sensazione di non avere il controllo della situazione e la percezione di svolgere un'attività priva di senso.

Anche il ritorno a casa ha comportato elementi di stress per i militari del campione; quanto più lungo è stato il tempo passato in missione, tanto più si protrae il periodo necessario per riadattarsi. Come di solito accade ai veterani il reinserimento in famiglia è faticoso per molti motivi: spesso si tratta di rinegoziare il proprio ruolo, di vincere il sentimento di percepirsi superflui in un nucleo ormai abituato a superare, in maniera autosufficiente, le incombenze quotidiane, di ritessere le relazioni e di far fronte a esperienze e vissuti molti differenziati. Nei paesi avanzati si vive in una condizione non solo di grande benessere materiale e di sicurezza, ma anche in una cultura fondamentalmente narcisistica ed edonistica; l'esperienza forte della miseria, della brutalità, dell'orrore ristrutturano profondamente il senso della vita e può cambiare la gerarchia dei valori. Può aprirsi così una distanza psicologica difficile da colmare nei riguardi di quanti non hanno conosciuto la realtà dei teatri operativi. Anche riprendere i ritmi della vita quotidiana può risultare difficoltoso; l'abitudine alla tensione, al controllo continuo dell'ambiente circostante viene accantonata solo progressivamente.

In sintesi, *Soldiers without frontiers* è un testo interessante e utile perché induce a riflettere, anche grazie all'attenzione su questi ultimi aspetti, sull'esperienza "forte" e spesso destrutturante dei nuovi impieghi operativi delle Forze Armate e sui costi, anche in termini umani, di questa modalità di intervento in aree di crisi.



OSSERVATORI



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 20 febbraio 2014

Osservatorio sulla normativa

La nuova NCA nella politica di sicurezza del Regno Unito*

di Gabriele Maestri

Il 25 aprile del 2013 ha ricevuto la sanzione della regina Elisabetta II il *Crime and Courts Act*¹, con cui il Parlamento del Regno Unito è intervenuto in materia di repressione e prevenzione dei reati, nonché sull'amministrazione della giustizia. Particolarmente interessante in quell'atto normativo risulta l'istituzione di una nuova agenzia con il compito di guidare la lotta contro il crimine grave e organizzato, oltre che di rafforzare la sicurezza dei confini.

Quel soggetto è la National Crime Agency, di cui i *media* hanno parlato (anche in Italia) in occasione dell'inizio delle sue

1

* Contributo dell'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Roma Tre (responsabile Prof. Salvatore Bonfiglio) al PRIN *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica* (coordinatore nazionale Prof. Francesco Merloni)

¹ Il testo dell'atto normativo si può consultare all'indirizzo www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/22/pdfs/ukpga_20130022_en.pdf; in quello stesso sito si possono leggere anche le note esplicative, redatte dall'Home Office e dal Ministero della Giustizia.



attività, proponendo spesso un paragone con la statunitense FBI: essa, a partire dal 7 ottobre, prende il posto di vari enti prima operanti nello stesso ambito, enti che il citato atto normativo abolisce². Può essere utile tracciarne un profilo per potere svolgere brevi riflessioni sugli effetti di una simile operazione sulla politica di sicurezza e, prima ancora, sull'impostazione stessa di quel concetto, per valutarne l'estensione.

1. Le competenze della NCA

In tutti i documenti in cui si delinea il ruolo della NCA, si legge che la sua missione è fronteggiare senza cedimenti «*serious and organised crime*». Verrebbe la tentazione di considerare l'espressione un'endiadi (e volendo è possibile farlo), ma è lo stesso documento strategico espressamente dedicato al contrasto di questo tipo di crimini³ a classificare come «*organised crime*» fattispecie come il traffico di droga e di esseri umani, l'immigrazione clandestina organizzata, crimini finanziari come le frodi di alto valore, la contraffazione, i reati organizzati contro il patrimonio, il *cyber crime*.

² Il riferimento è in particolare alla Serious Organised Crime Agency e alla National Policing Improvement Agency.

³ HM Government, Serious and Organised Crime Strategy, ottobre 2013 (il documento può essere consultato in formato Pdf all'indirizzo www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248645/Serious_and_Organised_Crime_Strategy.pdf). Le definizioni cui ci si riferisce nelle righe successive sono contenute alle pp. 13 e 14.



Al fine di dare una definizione complessiva di crimine organizzato, il documento strategico evidenzia gli elementi della gravità e della pianificazione delle condotte criminose, del coordinamento e della realizzazione da parte di un gruppo stabilmente operante; il perseguimento di un vantaggio economico, invece, è identificato come un elemento frequente, ma non essenziale.

A ciò si devono aggiungere anche le fattispecie che il rapporto chiama «*serious crimes*»: si tratta di ipotesi di cui viene sottolineata la gravità anche in assenza dell'elemento organizzativo – si pensi, ad esempio, a frodi di altra natura o allo sfruttamento sessuale dei minori – e che vengono accostati al crimine organizzato per la necessità (o, almeno, l'opportunità) di una risposta che sia coordinata a livello nazionale.

Risulta chiara fin dall'inizio del documento di strategia la natura di minaccia alla sicurezza nazionale che quelle fattispecie criminose hanno, in termini di costi umani, sociali ed economico-finanziari, fino ad arrivare alle possibili ripercussioni di rilievo internazionale che possono avere effetti negativi per il Paese oltre che per la comunità internazionale.

Se, in particolare, il primo elemento di rischio (tra quelli riconducibili al crimine organizzato) per la sicurezza nazionale a essere identificato nel 2010 è stato il crimine informatico – al punto da essere inserito tra i fattori di rischio cui reagire con la più elevata priorità⁴, contemporaneamente il governo ha

⁴ V. HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, ottobre 2010, pp. 27, 29-30 (le ultime pagine trattano il problema in prospettiva futura, con il rischio di minacce gravi in mancanza di



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 20 febbraio 2014

Osservatorio sulla normativa

individuato come un'esigenza di sicurezza nazionale l'affrontare i gruppi di crimine organizzato (dunque in chiave generica) più dannosi per il Regno Unito⁵.

In quella stessa occasione, nell'ottica di un uso più efficiente ed efficace delle risorse (di polizia) impiegate per la lotta al crimine organizzato, veniva indicato come primo *step* la creazione di una «nuova NCA»: l'esecutivo aveva indicato la mancanza di una struttura nazionale operativa e di coordinamento come uno dei maggiori problemi in questo ambito⁶ e c'era l'aspirazione a raggiungere la piena operatività dell'agenzia nel 2013.

L'anno successivo veniva individuata la possibile struttura del nuovo ente, in particolare con la previsione di quattro *commands* (per il crimine organizzato, per la polizia di confine,

un'azione di contrasto adeguata; il documento è disponibile all'indirizzo www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf).

⁵ V. HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, ottobre 2010, pp. 11, 52-53 (il documento è ancora consultabile nel sito del Governo all'indirizzo internet www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg.digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf). La qualifica del crimine organizzato e dei reati informatici come minacce di portata nazionale sarebbe stata confermata anche da HM Government - Home Office, *The Strategic Policing Requirement*, luglio 2012, p. 8 (il documento è tuttora disponibile all'indirizzo www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/117445/strategic-policing-requirement.pdf).

⁶ Pochi mesi prima, lo stesso Home Office aveva anticipato il progetto di creazione della NCA «to lead the fight against organised crime, protect our borders and provide services best delivered at National level» all'interno di una consultation presentata al Parlamento a luglio, intitolata *Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people* (il testo è disponibile all'indirizzo www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118241/policing-21st-full-pdf.pdf).



per il crimine economico, sullo sfruttamento minorile e sulla protezione sulla Rete), supportati tra l'altro da un centro di *intelligence*, varie strutture tematiche e di coordinamento e da un'Unità nazionale per il *cyber crime*. Tutto ciò nella consapevolezza che la creanda Agenzia avrebbe dovuto raccogliere (e implementare) soprattutto l'eredità della Serious Organised Crime Agency⁷ e sarebbe rientrata in un più ampio disegno strategico di contrasto al crimine organizzato⁸.

2. L'azione della NCA

Non toccherà alla neonata agenzia occuparsi delle questioni legate al terrorismo e allo spionaggio (che rimangono di competenza innanzitutto del *Security Service*, noto anche come MI5, come pure di Scotland Yard), ma emerge chiara la consapevolezza che l'attività terroristica può essere facilitata dal crimine organizzato, che in alcune occasioni conosce un impegno diretto in quell'ambito⁹.

⁷ L'ente era stato creato attraverso il *Serious Organised Crime and Police Act* del 2005.

⁸ A tale proposito, v. HM Government, *Local to Global: Reducing the Risk from Organised Crime*, 28 luglio 2011 (il documento può essere scaricato alla pagina www.gov.uk/government/publications/organised-crime-strategy).

⁹ È il caso del traffico internazionale di stupefacenti, come ha messo in luce nel 2010 il Dipartimento di giustizia degli Stati Uniti: ben 29 delle 63 organizzazioni dedite al traffico internazionale di droga sono associate a gruppi terroristici. V. US Government, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, Luglio 2011, p. 6 (documento disponibile all'indirizzo www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf).



In più, è proprio dall'esperienza di contrasto al terrorismo che viene mutuata la struttura dell'azione che la NCA dovrebbe mettere in campo per ridurre il più possibile le minacce rappresentate dal crimine grave e organizzato. Si tratta di una strategia che prevede come punto più urgente il perseguire e ostacolare con un'azione continua il crimine organizzato; a questo si aggiungono l'impegno sui fronti della prevenzione, della protezione e della riduzione dell'impatto delle condotte criminali che non si riescono a evitare.

In particolare, l'area di attività del contrasto (*Pursue*) punta alla creazione di enti e organi solidi e a collaborazioni efficaci per la lotta alla criminalità, allo sviluppo delle capacità di investigazione e contrasto, all'attacco alle risorse a disposizione dei criminali, alla garanzia di strumenti giuridici efficaci per combattere la minaccia criminale e al miglioramento delle competenze e della cooperazione a livello internazionale per lo stesso scopo. In questo ambito, alla NCA spetterebbe soprattutto un'azione di mappatura e monitoraggio del crimine grave e organizzato, con un ruolo di coordinamento nell'imporre il rispetto delle regole che consideri con attenzione il peso delle minacce dei vari gruppi criminali.

Sul fronte della prevenzione (*Prevent*), gli obiettivi consistono nel dissuadere le persone dal farsi coinvolgere in situazioni criminose (facendo crescere la loro consapevolezza) o dalla permanenza in quello stato, nel mettere in campo strumenti (di aiuto e sostegno) che evitino ai cittadini di cadere nella spirale della criminalità organizzata, nonché nel monitorare e "gestire" la condotta e la condizione dei delinquenti con adeguate misure.



Sul piano della protezione (*Protect*), l'azione si dovrà concentrare nella difesa dei confini e dei vari livelli di governo dalle penetrazioni criminose, nel miglioramento della sicurezza protettiva nel settore privato (condividendo informazioni sul crimine), nella protezione delle persone perché non divengano vittime della criminalità, nel miglioramento di sistemi e politiche anti-corruzione e nel rafforzamento di sistemi che impediscano alle organizzazioni criminali di sfruttare identità personali false o "rubate".

Da ultimo, sull'impegno a ridurre l'impatto del crimine grave e organizzato (*Prepare*) si mira ad accertarsi di avere le abilità necessarie per porre rimedio quanto prima alle azioni criminali e a supportare le comunità e le persone colpite – specialmente le vittime e i testimoni – in particolare con un adeguato sistema di giustizia penale.

In sostanza, da una parte – nell'ottica di ridurre le minacce alla sicurezza – la NCA avrà il compito di sviluppare un quadro completo delle informazioni disponibili sul crimine organizzato, collaborando con la polizia – in particolare quella locale – e altre autorità, assumendo a seconda dei casi la guida, il coordinamento o il supporto alle iniziative necessarie; a questo dovrà unirsi un'attività normativa *ad hoc* da parte del Governo e del Parlamento, una maggiore attenzione all'aspetto "formativo" (con un'adeguata educazione e comunicazione sul crimine organizzato, maggiori rapporti con chi regola i vari settori professionali) e la promozione di programmi di sorveglianza per chi ha violato la legge.

Dall'altra parte – al fine di contenere l'offensività di minacce esistenti e non facilmente riducibili – va messa in campo una



nuova attenzione ai fenomeni migratori (con il controllo dei confini), alle frodi di cui possono essere vittima le amministrazioni e i soggetti privati (in particolare in tema di *cyber crime*), allo sfruttamento dei minori, specie di natura sessuale (con nuove norme e azioni di contrasto alla pedopornografia) e alla corruzione. A ciò si deve aggiungere lo sviluppo di un'azione adeguata in fase "acuta" (cioè nella risposta immediata ed emergenziale, il più coordinata possibile, ad eventi criminali e terroristici, compresi gli attacchi condotti attraverso la Rete) e anche nel medio-lungo periodo, con il citato sostegno alle comunità e alle persone colpite dal crimine organizzato.

Tutte queste attività dovranno essere condotte attraverso circa 4500 agenti, potendo contare anche sulla cooperazione delle forze di polizia regionale. Tra le figure cui tocca la maggiore responsabilità, c'è certamente chi nel Governo è titolare degli affari interni (mantiene comunque la supervisione sulla NCA) e il direttore generale dell'agenzia stessa, cui si riferiranno vari gruppi di *governance* legati alle principali categorie di reati affrontati dalla strategia analizzata.

3. La NCA e la sicurezza (e il problema delle risorse)

Ripercorsi gli obiettivi e le modalità d'azione della NCA, è il caso di analizzarli con le lenti della sicurezza¹⁰.

¹⁰ I parametri utilizzati in questa sede sono innanzitutto quelli sistematizzati da T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, 2010, Libreria Bonomo, Bologna, p. 8 ss.



Innanzitutto si può dire che quella che si intende perseguire mediante la National Crime Agency si trova nel mezzo tra la sicurezza *interna* e quella *esterna* (o, se si preferisce, partecipa di entrambe le categorie): se certe fattispecie – in particolare quelle legate alla tutela dei confini e al contrasto al crimine organizzato internazionale – sono per loro natura legate a un *aliquid alieni*, altre ipotesi possono avere anche una declinazione interna, a seconda che si considerino i criminali come parte del contesto sociale che vanno a danneggiare (dunque come minaccia interna) o come esterni ad esso.

Allo stesso modo, si può tranquillamente dire che la NCA – in base alla strategia considerata in precedenza – avrà innanzitutto il compito di garantire una sicurezza *collettiva*, reprimendo o prevenendo condotte di singoli che minano o potrebbero minare la serenità della collettività; non è affatto fuori luogo, tuttavia, voler vedere anche la tutela di una dimensione *individuale* della sicurezza, sia con riguardo alle minacce che ogni singolo può subire a causa del crimine grave e organizzato (e dalle quali ha diritto di essere protetto), sia riferendosi a categorie particolari di persone, che si ha in animo di tutelare (l'esempio più calzante è quello dei minori, il cui sfruttamento va perseguito e prevenuto).

Chiaramente quella delineata dall'impostazione strategica del Regno Unito è una sicurezza *materiale*, proprio perché l'ordine pubblico che si vuole tutelare è quello che vuole che siano respinte e prevenute minacce e aggressioni ai beni giuridici tutelati dall'ordinamento. La dimensione difensiva, in questo ambito, è decisamente (e naturalmente) prevalente,



quale espressione della «libertà dalla paura»¹¹ che caratterizza in modo strutturale la *security*; del tutto residuale è la dimensione della promozione dei diritti¹², che tuttavia si può rinvenire in alcune delle misure preventive previste dal piano strategico, in particolare quelle di matrice educativa e formativa.

La NCA, dunque, dovrebbe essere una parte qualificante – se non la punta di diamante – della risposta alla domanda di sicurezza che il governo britannico ritiene di avere intercettato, nel pieno di quella che gli stessi documenti governativi etichettano come «epoca dell'incertezza»¹³. La situazione potrebbe non essere nemmeno il punto di arrivo definitivo, poiché da ambienti del governo non si esclude che in futuro all'Agencia in questione siano destinate anche le competenze in materia di contrasto al terrorismo¹⁴, arrivando dunque a somigliare ulteriormente alla FBI statunitense.

¹¹ L'espressione è mutuata dal ben noto *Discorso sullo stato dell'Unione* di Franklin Delano Roosevelt, pronunciato il 6 gennaio 1942.

¹² Per questa concezione si veda ad esempio P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania - P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, p. 133; M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, 2012, Giuffrè, Milano, p. 17 ss.

¹³ L'espressione adatta il titolo di una nota opera di Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999, in cui si mette in luce proprio la mancanza di sicurezza – generata tra l'altro dalla paura della «mancanza di certezza» – come “cifra” dei tempi che si stanno vivendo.

¹⁴ Si veda l'articolo *National Crime Agency to 'relentlessly pursue' organised crime*, pubblicato il 7 ottobre 2013 nel sito della testata giornalistica della BBC (il testo è disponibile all'indirizzo www.bbc.co.uk/news/uk-24418847), con riguardo alle dichiarazioni di Theresa May, *Home Secretary* dell'esecutivo di David Cameron; la mossa, peraltro, già mesi fa non sembrava convincere tutti, poiché potrebbe comportare costi difficilmente sostenibili e giustificabili



Le intenzioni del progetto sembrano decisamente nobili, con lo Stato che si pone come primo garante della domanda di sicurezza¹⁵ – intesa soprattutto come riduzione delle minacce – e che cerca di perseguire l’obiettivo anche introducendo nuovi strumenti: è il caso, ad esempio, delle regole molto più severe sui patrimoni legati alla criminalità, per ottenerne la confisca o anticipare i tempi del loro “congelamento”). Questo, tuttavia, non significa che l’operazione sia priva di risvolti problematici.

Innanzitutto, non può sfuggire che le politiche a favore della sicurezza e in particolare di contrasto al crimine organizzato sono da tempo oggetto di profonde revisioni e aggiustamenti nel Regno Unito: i *media*, infatti, non hanno mancato di notare che l’istituzione della NCA è di fatto il terzo tentativo di creare un ente che si occupi in modo più o meno compiuto della lotta a varie forme di criminalità grave¹⁶. Il fatto che per ben due

(v. ad esempio l’articolo *National Crime Agency ‘could prove to be expansive’ says Hogan-Howe*, pubblicato da *Counter Terror Business*, 2012, n. 11, p. 7).

¹⁵ Sull’esistenza di un “diritto costituzionale” alla sicurezza ragionano, tra gli altri, P. Torretta, *“Diritto alla sicurezza” e altri diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D’Aloia (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 451 ss., T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forumcostituzionale.it*; G. Cerrina Feroni - G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, n. 1, pp. 34-35; conclude per la non configurabilità di un simile diritto T.F. Giupponi, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it*. Di recente ha espresso dubbi sull’esistenza e sulla natura di quello stesso diritto A. Pace, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo* (Relazione al Convegno *Costituzione e sicurezza tra diritto e società*, Università degli Studi Roma Tre, 18 e 19 aprile 2013), in *Diritto e società*, 2013, n. 2, pp. 177-205.

¹⁶ Prima della già citata Serious Organised Crime Agency (SOCA), operativa dal 2006, esisteva la National Crime Squad, in funzione dal 1998,



volte, dopo il primo intervento nella seconda metà degli anni '90, si sia sentito il bisogno di riorganizzare profondamente la "regia" del contrasto al crimine organizzato, può significare che le soluzioni adottate si sono dimostrate poco adeguate (in partenza) agli obiettivi di sicurezza da raggiungere, oppure che le stesse sono "invecchiate" rapidamente rispetto all'evoluzione delle minacce, o ancora una compresenza di questi due elementi. Non si può avere dunque una garanzia di buon funzionamento *usque ab initio*: soltanto l'analisi dell'operato dell'Agenzia potrà dire se la scelta fatta e il modo in cui è stata portata avanti sarà soddisfacente¹⁷.

Su questo piano, occorre allora considerare un altro punto di assoluta delicatezza. Da parte dell'opposizione laburista non sono arrivate critiche tanto all'istituzione in sé della NCA – che anzi è stata valutata con favore, pur con i ritardi con cui si è giunti al risultato¹⁸ – quanto alla sua scarsa dotazione economica: il documento strategico analizzato prima parla di 450 milioni di sterline annui per un biennio, nei fatti si arriva a sfiorare i 500 milioni, ma si è notato che la sola SOCA poteva godere di circa 450 milioni annui e che gli enti di cui la NCA ha

12

che si occupava soprattutto di fronteggiare il traffico di stupefacenti e di armi, la contraffazione di denaro e l'immigrazione clandestina.

¹⁷ Già ora, per esempio, si parla della richiesta da parte del direttore generale dell'Agenzia Keith Bristow al responsabile del dicastero degli affari interni, Theresa May, affinché non rinunci all'appartenenza del Regno Unito ad Europol, cosa che metterebbe lo Stato in condizioni di concreto isolamento rispetto ad altri paesi in operazioni ad ampio raggio. V. l'articolo *Gb. Anche la regina Elisabetta ha il suo "FBI"*, la *National Crime Agency*, pubblicato da www.blitzquotidiano.it il 14 ottobre 2013

¹⁸ V. l'articolo *National Crime Agency launched to fight cyber criminals & complex fraud* (pubblicato il 7 ottobre 2013 su www.theinformationdaily.com).



assunto le funzioni avevano un *budget* combinato di oltre 800 milioni di sterline.

Non stupisce allora che da più parti (anche da alcuni commentatori) ci sia il timore che l'operazione, più che costituire un passaggio fortemente innovativo, somigli piuttosto a un *rebranding* di contenuti del passato, ma peggiorata dal calo deciso della disponibilità di risorse. Il ministro-ombra dei laburisti, a questo proposito, ha definito la neonata Agenzia come «non abbastanza forte per avere a che fare con la crescita esponenziale del crimine economico e informatico»¹⁹.

Non c'è dubbio che anche il Regno Unito abbia subito e stia subendo gli effetti della crisi economica e questo abbia spinto anche quello Stato a programmare e operare una severa *spending review*, colpendo una buona parte delle voci di spesa messe a bilancio; si può immaginare pure che la riorganizzazione degli enti di sicurezza consenta di perseguire la somma dei loro obiettivi realizzando effettivi margini di risparmio, per cui un taglio di risorse non significa automaticamente un servizio di qualità scadente o comunque insoddisfacente.

Se queste affermazioni sono corrette, è però altrettanto giusto domandarsi come sia possibile puntare a obiettivi elevati avendo a disposizione una quantità di risorse certamente minore rispetto a quella su cui in passato si poteva contare. In assenza di risorse adeguate alle necessità, l'Agenzia rischia di

¹⁹ V. l'articolo *National Crime Agency to 'relentlessly pursue' organised crime*, cit.



non riuscire a esercitare in modo adeguato tutte le sue funzioni, magari concentrando le energie in alcune direzioni e lasciando più “sguarnite” certe aree di intervento. In una situazione simile, diventa inevitabile per il Governo – e, per quanto gli spetta, al Parlamento – dover bilanciare le istanze di sicurezza con la necessità di lasciare una quantità sufficiente di risorse perché non siano menomati diritti e libertà di altra natura.

Un altro bilanciamento, invece, il legislatore britannico sembra averlo già compiuto, anche se il piano non è più quello economico: si apprende infatti che, a differenza del suo principale predecessore, la SOCA, la NCA non farà del lavoro “sottotraccia” e della segretezza il proprio carattere distintivo. Si tratterebbe di un passo avanti notevole verso la trasparenza, specie se si considera che – risolvendo la questione con una battuta, ma dal contenuto del tutto reale – la SOCA «non ha mai messo il proprio nome sui suoi palazzi»²⁰.

Non è affatto da escludere allora che chi ha immaginato il ruolo della nuova Agenzia, lo abbia fatto sacrificando qualche beneficio che la sostanziale segretezza delle operazioni di contrasto al crimine organizzato avrebbe potuto apportare alla sicurezza. È probabile che abbia prevalso il diritto a essere informati, per quanto possibile, sulle attività in un settore tanto importante: ciò in un’ottica, se si vuole, di sicurezza tanto individuale quanto collettiva, così che anche i cittadini possano avere un relativo controllo sull’operato di una struttura statale.

²⁰ V. l’articolo *National Crime Agency to ‘relentlessly pursue’ organised crime*, cit. e l’analisi, riportata nella stessa pagina, dell’esperto Tom Symonds.



anno IV, n. 1, 2014

data di pubblicazione: 20 febbraio 2014

Osservatorio sulla normativa

Una scelta che, a ben guardare, è molto più rispettosa della *British way of life*, che alcune norme entrate in vigore e alcuni comportamenti riscontrati in seguito allo “stato di eccezione” inaugurato dall’attacco terroristico dell’11 settembre 2001 avevano almeno parzialmente messo in dubbio²¹.

²¹ Sulla reazione di vari Paesi alla “stagione del terrore” iniziata nel 2001, v. R. Bin, *Democrazia e terrorismo*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006.

