

svolge attività di docenza presso il 2° Reggimento della Scuola Allievi Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri. È cultore della materia "Diritto di polizia – Legislazione di Pubblica Sicurezza".

professionali nell'organizzazione mobile, territoriale ed addestrativa. Da numerosi anni

1. Introduzione

Il presente studio nasce dal rinnovato interesse per l'impiego dei militari delle Forze Armate in supporto alle Forze di polizia, in attività di pubblica sicurezza, che negli ultimi decenni ha condizionato, almeno in parte, l'impiego e la formazione delle componenti che fanno capo principalmente all'Esercito italiano e, in minor parte, alla Marina militare e all'Aeronautica militare.

Anche in questo particolare momento storico, contingenti militari sono stati impiegati nell'attività di contrasto dell'emergenza pandemica, con il dispiegamento sul territorio di reparti dell'Esercito italiano, in affiancamento alle Forze di polizia, per il controllo del rispetto sulle misure adottate per contenere l'epidemia.

Particolare attenzione è stata dimostrata anche dal Parlamento, in particolare da parte della IV Commissione difesa della Camera dei Deputati, che, dal 17 aprile 2019, ha avviato un'indagine conoscitiva sulle condizioni del personale militare impiegato nell'operazione "Strade sicure", con lavori e audizioni che si stanno avviando alla conclusione¹.

Verrà anche fatta una breve sintesi delle principali attività svolte a distanza di 28 anni dall'operazione "Vespri siciliani" che, per prima, impose un quadro giuridico per l'impiego del personale militare, in tali contesti, ancora oggi attuale.

2. Il sistema giuridico che consente l'impiego dei militari delle Forze Armate nelle situazioni di emergenza

L'art. 89 del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 "Codice dell'ordinamento militare", dedicato ai compiti delle Forze Armate, al co. 3 recita "Le Forze Armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza".

i È possibile verificare lo stato dei lavori alla pagina: https://www.camera.it/leg18/110 1?idLegislatura=18&idCommissione=&tipoEle nco=indaginiConoscitiveCronologico&annoM ese=&breve=co4_strade_sicure&calendario=f alse&soloSten=false&foglia=true&shadow_organo_parlamentare=2804.

L'art. 92 del citato Codice elenca ulteriori specifici compiti delle Forze Armate che, oltre alle funzioni istituzionali proprie, in occasione di calamità naturali e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza, forniscono, a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei settori della pubblica utilità e della tutela ambientale.

Il contributo è fornito per numerose attività tra le quali spiccano:

- la consulenza ad amministrazioni ed enti in tema di pianificazione e intervento delle Forze Armate in situazioni di emergenza nazionale;
- il contributo di personale e mezzi alle amministrazioni istituzionalmente preposte alla salvaguardia della vita umana in terra;
- i trasporti con mezzi militari;
- il rilevamento nucleare, biologico e chimico e l'effettuazione dei relativi interventi di bonifica.

Per ultimo, l'art. 93 del D.Lgs. n. 66 del 2010 richiama il particolare impiego di contingenti di personale militare delle Forze Armate, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze, da impiegare per la sorveglianza e il controllo di obiettivi fissi al fine di consentire che il personale delle Forze di polizia venga impiegato nel diretto contrasto della criminalità. Per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica militare tali attività costituiscono un compito secondario che negli ultimi decenni si è andato sempre più intensificando. Tale disposizione di legge opera un rinvio agli artt. 18 e 19 della legge 26 marzo 2001 n. 128 "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini", ricordato come il primo dei "decreti sicurezza", di cui si dirà in sequito.

Questo compito rientra nell'alveo delle attività relative alla cosiddetta "quarta missione"² delle Forze Armate ovvero lo svolgimento di specifici compiti non solo in circostanze di pubbliche calamità, ma anche in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza, in concorso e in supporto alle Forze di polizia.

2 Cfr. pag. 30 e segg. "Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2019-2021", ed. 2019: http://www.difesa.it/Content/Documents/Documento_Programmatico_Pluriennale_(DPP)_2019_2021_digit.pdf.

www.sicurezzaegiustizia.com

3. Evoluzione storica dell'impiego delle Forze Armate nelle situazioni di emergenza e in attività di ordine e sicurezza pubblica

Tra i principali interventi riferiti al soccorso pubblico e alla protezione civile si ricordano, da ultimo, quelli svolti a L'Aquila in seguito al terremoto del 2009; a Milano per l'Expo 2015, evento di portata e risonanza mondiale; gli interventi effettuati durante lo svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia (8 dicembre 2015 - 20 novembre 2016); quelli in seguito ai ripetuti eventi tellurici che hanno colpito il centro Italia e che hanno profondamente provato alcune province tra le quali, in particolare, quelle di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e Macerata; per lo svolgimento del vertice dei Capi di Stato e di Governo dei sette maggiori Paesi industrializzati (G7) a Taormina (ME) il 26 e 27 maggio 2017; gli interventi di supporto al sisma che ha interessato l'isola di Ischia (NA) nei comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno in data 21 agosto 2017, solo per citare i principali.

Ciò che maggiormente interessa questo studio sono però gli impieghi delle Forze Armate in servizi afferenti l'ordine e la sicurezza pubblica, i cui militari sono stati posti a disposizione del Prefetto della provincia e nel cui contesto hanno acquisito la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Questo utilizzo dello strumento militare risulta maggiormente similare all'attuale impiego dei militari per il controllo del territorio finalizzato alla verifica della corretta esecuzione delle misure restrittive e di contenimento dovute alla pandemia virale. Volendo tracciare un breve excursus storico, il primo impiego delle Forze Armate per scopi di ordine e sicurezza pubblica risale alle campagne militari contro il brigantaggio, condotte nelle province meridionali della penisola italiana tra il 1860 ed il 1880 ed è proseguito nel contrasto al banditismo in Sicilia, negli anni compresi tra il 1920 e il 1930.

Dal 1945 le Forze Armate e, in particolare, l'Esercito italiano è intervenuto in concorso alle Forze dell'ordine in occasione di attività anti banditismo in Sicilia nell'immediato dopoguerra; nelle operazioni condotte in Alto Adige per prevenire atti terroristici da parte dei movimenti separatisti sud – tirolesi (1961 – 1968); nella sorveglianza delle tratte ferroviarie S. Eufemia Lametia – Villa S. Giovanni (1970 – 1971) e Chiusi – Bologna (1975 – 1976, 1978

- 1979) a seguito di disordini ed attentati; nella vigilanza degli aeroporti di Milano Malpensa e Roma Fiumicino (1975 – 1976) a seguito di attentati terroristici; nell'attività di controllo del territorio in occasione del rapimento dell'onorevole Aldo Moro, Presidente della Democrazia Cristiana (1978); nella protezione di obiettivi civili di primaria importanza sul territorio nazionale contro le minacce terroristiche, durante la guerra del Golfo (1991); nel contenimento e controllo di oltre 20.000 profughi albanesi sbarcati a più riprese nei porti di Brindisi e Bari nel 1990 - 1991 e, successivamente, ospitati presso infrastrutture militari per oltre un anno. Si è così giunti al 1992, anno in cui fu disposta l'operazione "Forza Paris", voluta dall'allora Governo per consentire all'Esercito di collaborare con le Autorità di pubblica sicurezza nel controllo delle zone centrali della Sardegna, per limitare lo spazio di manovra della criminalità, sull'onda dell'emozione provocata dal rapimento del piccolo Farouk Kassam, sottoposto anche al brutale taglio di un orecchio. L'operazione cominciò il 15 luglio 1992 e fu poi ripetuta, con cadenza annuale, fino al 1997, consentendo alla Forza Armata di fornire, oltre al concorso indiretto alle attività svolte dalle Forze di polizia, anche un'attività di prevenzione dell'endemica piaga degli incendi boschivi e dei reati di abigeato.

L'utilizzo di reparti delle Forze Armate in servizi di ordine e sicurezza pubblica si è però intensificato negli ultimi decenni ed è stato ricondotto in un preciso contesto giuridico, più volte ripreso e confermato negli atti normativi emanati all'atto delle successive emergenze. La dettagliata disciplina giuridica per l'impiego dei militari in queste particolari attività trova origine nei gravissimi fatti accaduti nella regione Sicilia nell'anno 1992. A sei giorni dalla tragica morte del giudice Paolo Borsellino e della sua scorta³, l'allora governo approvò il D.L. 25 luglio 1992, n. 349 "Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia" ⁴ che disciplinava l'impiego di contingenti

- 3 Nel vile attentato persero la vita gli agenti della Polizia di Stato Agostino Catalano, caposcorta, Walter Eddie Cosina, Vincenzo Li Muli, Emanuela Loi e Claudio Traina, a cui sono state concesse la medaglia d'oro al valore civile.
- Il provvedimento è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 23 settembre 1992, n. 386. Le disposizioni ivi contenute furo-

delle Forze Armate, nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata, in operazioni di polizia nel territorio della regione siciliana, al fine di conseguire un più diffuso controllo dell'ordine pubblico e di garantire la sicurezza dei cittadini⁵.

Il provvedimento risulta di particolare interesse poiché per primo indicava i presupposti e i limiti per l'impiego dei contingenti militari, validi ancora oggi, che possono essere così riassunti.

Nel corso delle operazioni i militari:

- a. sono posti a disposizione del Prefetto della provincia in cui operano;
- esercitano le funzioni di agenti di pubblica sicurezza;
- c. possono procedere all'identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto, a norma dell'articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152⁶;
- d. non possono mai espletare funzioni e compiti riferibili alla polizia giudiziaria;
- e. accompagnano, ove necessario, per completare gli accertamenti e per procedere a tutti gli atti di polizia giudiziaria, le persone identificate e perquisite presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri.

Negli anni successivi queste operazioni vennero riproposte, mantenendo fermi i criteri di utilizzo appena elencati. In questo periodo storico si ricordano le operazioni denominate:

"Testuggine", "Riace" e "Partenope", istituite con il D.L. 30 dicembre 1993, n. 550
 "Misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata nel territorio della regione Sicilia, della regione Calabria e del

no ulteriormente prorogate dal D.L. 29 agosto 1994, n. 521. Entrambi i decreti furono abrogato dall'art. 2268, co. 1, n. 894 e 906, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 "Codice dell'ordinamento militare".

- 5 L'operazione è ancora oggi ricordata con il termine "Vespri siciliani".
- 6 Per una dettagliata ricostruzione dei due istituti giuridici (identificazione e perquisizione sul posto a opera di militari delle Forze Armate) e commento delle disposizioni allora approvate è possibile rileggere le pagine a ciò dedicate in D'Ambrosio L. Vigna P.L., "La pratica di polizia giudiziaria", pagg. 204, 205, 215 e 216, ed. 1998, Roma, CEDAM.

- comune di Napoli, nonché per il controllo dei valichi di frontiera nella regione Friuli-Venezia Giulia" e successive proroghe;
- "Ancona", prevista, per breve periodo, con direttiva prefettizia del marzo 1993 per la vigilanza della raffineria API e dell'aeroporto civile di Falconara per prevenire atti terroristici di elementi delle fazioni in lotta nella ex Yugoslavia;
- "Salento", prevista dal D.L. 2 maggio 1995, n. 152 "Disposizioni per l'ulteriore impiego delle Forze armate in attività di controllo del territorio nazionale e per l'adeguamento di strutture e funzioni connesse alla lotta contro la criminalità organizzata" per il controllo della frontiera marittima pugliese, al fine di interdire tentativi d'immigrazione illegale dalle coste albanesi;
- "Partenope 2" istituita con D.L. 14 luglio 1997, n. 215 "Impiego di contingenti delle Forze Armate in attività di controllo del territorio in provincia di Napoli" e successive proroghe;
- "Domino" prevista con D.P.C.M. del 12 ottobre 2001 e successive proroghe, per la vigilanza di obiettivi sensibili sul territorio nazionale per il contrasto del terrorismo internazionale.

L'impiego dei militari per le funzioni di concorso alla sicurezza del territorio nazionale ed urbano evolve con i citati artt. 18 e 19 della legge 26 marzo 2001 n. 128, tuttora vigenti, a cui fa specifico rinvio l'art. 93 del D.Lgs. n. 66 del 2010.

L'art. 18 della legge n. 128 del 2001 individua l'organo preposto ad adottare le linee guida generali e i programmi d'impiego dei contingenti delle Forze Armate, utilizzabili su tutto il territorio nazionale e per il contrasto di ogni forma di criminalità. Il "Piano d'impiego" è adottato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con i Ministri dell'interno e della difesa, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, cui è chiamato a partecipare il Capo di Stato Maggiore della Forza Armata interessata. È anche disposto che i programmi abbiano la durata massima di sei mesi, rinnovabili, e definiscano i contingenti massimi di personale militare delle Forze Armate utilizzabili in ciascuna provincia e le direttive d'impiego del personale medesimo nel rispetto delle norme vigenti e delle risorse disponibili.

www.sicurezzaegiustizia.com

I programmi sono trasmessi, prima dell'inizio della loro attuazione, alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Nel caso in cui le Commissioni esprimano parere contrario, i programmi sono sospesi o modificati per essere adeguati al parere. Con le stesse modalità si procede in caso di rinnovo dei programmi.

Il "Piano di impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze Armate per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia" fu adottato definitivamente con decreto interministeriale del 29 luglio 2008, dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, divenuto operativo il successivo 4 agosto 2008. Sul piano si espresse favorevolmente il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, integrato, nella composizione, dalla qualificata presenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Inizialmente il Piano riguardava un contingente massimo di 3.000 unità, con una durata massima di sei mesi, rinnovabile per una sola volta. In seguito, il provvedimento è stato adeguato alle mutate esigenze operative ed all'incremento dei militari impiegati.

In particolare, con il predetto decreto interministeriale sono state:

- individuate le varie province interessate e le rispettive aliquote di militari poste a disposizione dei prefetti;
- stabilite le modalità operative per ciascuna tipologia di servizio.

L'attuazione del piano è stata monitorata da un comitato tecnico, istituito presso il Ministero dell'interno, per consentire l'eventuale adeguamento delle direttive relative alla tipologia di servizi, alle consegne e alle regole d'ingaggio. Il comitato è composto dal Capo della Polizia, dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri.

L'art. 19 della legge n. 128 del 2001 ribadisce le metodologie di impiego e le funzioni svolte, già anticipate a partire dalle operazioni che ebbero inizio nel 1992. Si prevede che, nell'attuazione dei programmi d'impiego, i militari delle Forze Armate, al fine di prevenire o di impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o

la sicurezza delle strutture vigilate, possano procedere alla identificazione e a trattenere sul posto persone e mezzi di trasporto per il tempo strettamente necessario a consentire l'intervento di agenti delle Forze dell'ordine. È disposto altresì che in casi eccezionali di necessità e urgenza si applichino le disposizioni dell'art. 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152, di cui meglio si dirà in seguito. È ulteriormente ribadito che in nessun caso i militari impiegati per i suddetti programmi possano assumere le funzioni di agenti di polizia giudiziaria.

4. L'operazione "Strade sicure"

L'operazione "Strade sicure" è la più capillare e longeva missione delle Forze Armate sul territorio nazionale e costituisce un'attività di concorso alla sicurezza interna del territorio nazionale, concepita, organizzata e condotta in supporto alle Autorità di pubblica sicurezza. L'operazione ebbe inizio con l'emanazione del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" che all'art. 7-bis, inserito dalla successiva legge di conversione del 24 luglio 2008, n. 125, autorizzava l'impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze Armate, preferibilmente Carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze Armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere⁸, al fine di accrescere il controllo del territorio e per la prevenzione della criminalità. Il piano prevedeva l'impiego di un contingente non superiore a 3.000 unità ed è stato, negli anni successivi, rinnovato con ripetuti atti normativi.

Successivamente, l'art. 2, co. 1, lett. a), del D.L. 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 2008, n. 186, autorizzò l'impiego, fino al 31 dicembre 2008,

- 7 Cfr. pagg. 23 e 24 "Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2019-2021", ed. 2019: http://www.difesa.it/Content/Documents/Documento_Programmatico_Pluriennale_(DPP)_2019_2021_digit.pdf.
- 8 Per garantire adeguata preparazione professionale del personale impiegato nei servizi di controllo del territorio, nelle prime fasi dell'operazione "Strade sicure" sono stati organizzati numerosi corsi, lezioni, mirati contributi didattici di carattere giuridico e tecnico-operativo, svoltisi presso caserme dell'Arma dei Carabinieri e dell'Esercito italiano.

di ulteriori 500 unità nelle aree ove si ritenesse necessario assicurare, in presenza di fenomeni di emergenza criminale, un più efficace controllo del territorio. L'aumento si rese necessario per assicurare una più efficace azione preventiva nella provincia di Caserta e potenziare il dispositivo di vigilanza presso il centro di accoglienza di Lampedusa (AG). Questa disposizione normativa è stata definitivamente abrogata dall'art. 2268, co. 1, n. 1073, del più volte citato D.Lqs. n. 66 del 2010. Con appositi interventi normativi, fu autorizzato l'incrementato numerico del contingente di militari di ulteriori unità rispetto ai 3.000 originari, interamente destinato ai servizi di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Tali disposizioni furono, di volta in volta, prorogate, anche a seguito di reiterate o rinnovate emergenze, fino al:

- 4 agosto 2010, dall'art. 24, co. 74, del D.L.
 1 luglio 2009, n. 78, "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini" convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;
- 31 dicembre 2012, dall'art. 33, co. 19, della legge 12 novembre 2011, n. 183 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2012);
- 31 dicembre 2013, dall'art. 23, co. 7, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica ... ", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;
- 31 dicembre 2014, dall'art. 1, co. 264, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2014);
- 31 marzo 2015, dall'art. 4, co. 6, del D.L. 31 dicembre 2014, n. 192 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 11;
- 30 giugno 2015, dall'art. 5, co. 1, del D.L. 18 febbraio 2015, n. 7 "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze Armate e di polizia ..." convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 17 aprile 2015, n. 43;
- 31 dicembre 2015, dall'art. 5-bis del D.L.
 19 giugno 2015, n. 78 "Disposizioni urgenti

- in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio ..." convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125.:
- 31 dicembre 2016, dall'art. 1, co. 472, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2016);
- 31 dicembre 2017, dall'art. 1, co. 377, dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019";
- 31 dicembre 2019, dall'art. 1, co. 688, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020";
- 31 dicembre 2020, dall'art. 1, co. 132, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

Ad oggi la linea di comando e controllo dell'operazione "Strade sicure" è assegnata al Capo di Stato Maggiore della Difesa, condotta in stretto coordinamento con il Ministero dell'interno, che tramite il Comando Operativo di vertice Interforze (COI – Difesa), ne esercita il comando operativo.

Il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, su delega del Capo di Stato Maggiore della Difesa, esercita il controllo operativo avvalendosi del Comando delle forze operative terrestri, Comando Operativo Esercito, che, attraverso una suddivisione territoriale articolata in tre macroaree, a sua volta attribuisce la responsabilità a tre Comandi multifunzione:

- Truppe alpine,
- Forze Operative Nord (Comfop Nord),
- Forze Operative Sud (Comfop Sud),

dai quali dipendono i Raggruppamenti, interprovinciali e interregionali, retti da Generale/ Colonnello, che operano sul territorio. L'impiego delle aliquote di militari avviene per mezzo di una pianificazione semestrale, con impegno a rotazione, ogni sei mesi, tra i vari reparti. ©

www.sicurezzaegiustizia.com