Giugno 2025
Numero 23

B G A

BENE GERENDO AGIMUS

Bollettino d'informazione del Corpo di Commissariato dell'Esercito Italiano

ESERCITO

BENE GERENDO AGIMUS

VISITA DEL CAPO DEL CORPO DI COMMISSARIATO AL CENTRO NAZIONALE AMMINISTRATIVO DELL'ESERCITO.

A cura del Ten. Marta LUCIDI*

Lo scorso mese di febbraio, il Direttore Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari del Ministero della Difesa e Capo del Corpo di Commissariato dell'Esercito, Tenente Generale Stefano REGA, ha fatto visita al Centro Nazionale Amministrativo Esercito (CNAE), Organismo collocato nell'ambito del Comando Logistico dell'Esercito alle dirette dipendenze del Comando Commissariato.

Accolto presso la Caserma "Betti" dal Direttore del Centro, Brigadier Generale Massimo CIAMPI e dal Comandante Commissariato, Brigadier Generale Salvatore SANSONE, il Tenente Generale Rega ha partecipato ad



SOMMARIO

Visita del Capo del Corpo di Commissariato al Centro Nazionale Amministrativo Esercito.....1

La supremazia nei mercati finanziari si giocherà sul campo dell'intelligenza artificiale?.....3

Biografia del Maggiore Oreste Salomone.....6

Il supporto logistico del Corpo di Commissariato alla Missione Italiana ITALCON 2(1982-1984).....10

L'Ordinario Militare, Monsignor Santo Marcianò, ha fatto visita al CNAEI...14

Elementi concettuali del diritto degli atti amministrativi e delle situazioni giuridiche soggettive private verso la P.A.....18

L'inizio del cammino.....19

Auguri al Personale Promosso.....21

Intitolazione della Sezione Provinciale di Firenze alla M.O.V.M. Franco Quarleri.....23

Conoscere se stessi, attraverso la lettura, per trovare una nuova spiritualità.....24

un briefing in cui sono state illustrate le caratteristiche del CNAE, la sua missione, il modello organizzativo gestionale e le linee d'azione lungo le quali si sta muovendo il Centro.
Un momento particolarmente importante della visita è stato il confronto sul continuo impegno del CNAE nella sburocratizzazione, semplificazione delle procedure, digitalizzazione e innovazione dei servizi offerti agli amministrati. Il Capo del corpo di Commissariato ha espresso apprezzamento per l'elevata professionalità e l'efficienza dimostrata dalle donne e dagli uomini del Centro.
"Bravi, bravi, bravi" – così il Generale Rega che ha voluto incontrare il personale effettivo al Centro – "voi rivolgete il vostro lavoro silenzioso, puntuale e preciso alla risorsa più importante delle Forze Armate: l'uomo. Sburocratizzazione, informatizzazione, formazione e soprattutto vicinanza al personale, ritengo che il CNAE stia operando nella giusta direzione con grande professionalità, determinazione ma con la consueta umiltà - nel senso nobile del termine - che gli appartenenti del Corpo di Commissariato, da 208 anni di storia, esprimono. Il vostro lavoro molto delicato, è un lavoro che non consente errori, che non può permettersi interruzioni e che ha un impatto fondamentale sul funzionamento della Forza armata, siatene orgogliosi così come lo sono io".

Al termine della visita, il Tenente Generale Stefano Rega ha rinnovato il suo sostegno al CNAE, esprimendo piena fiducia nel lavoro svolto dal personale del Centro, concludendo che, come già rilevato dal Signor Capo di Stato Maggiore dell'Esercito in occasione della sua visita dello scorso 4 dicembre, il CNAE è indiscutibilmente un assetto unico e di pregio del Corpo e rappresenta un esempio di eccellenza per tutto l'Esercito Italiano.

* Ufficiale Addetto dell'Ufficio Coordinamento Sezione Studi e Normativa del CNAE





LA SUPREMAZIA NEI MERCATI FINANZIARI SI GIOCHERÀ SUL CAMPO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE?

A cura del Ten. Cosimo BUCCOLIERO*

Dall'epicentro tech californiano a una nuova potenza orientale, l'egemonia dell'IA si ridisegna. DeepSeek, start-up cinese open source, sfida i colossi occidentali con prestazioni elevate e costi contenuti. Il suo impatto ha sconvolto i mercati finanziari, mandando in crisi titoli storici come NVIDIA. Nel frattempo, l'intelligenza artificiale rivoluziona anche la finanza, tra promesse e rischi sistemici. Il caso DeepSeek apre scenari globali inediti, tra geopolitica, speculazione e necessità di nuove regole.

Negli ultimi anni, la Silicon Valley ha rappresentato l'epicentro dell'evoluzione tecnologica mondiale, ospitando colossi come Microsoft, Apple e Google. Tuttavia, sembra sempre più incombente la possibilità che nuovi *competitors* orientali diverranno i futuri *leader* nel campo dell'IA.

È il caso di DeepSeek, che ha lanciato la sua IA generativa *open source* classificandosi come diretta concorrente delle ben ormai note ChatGPT della casa OpenAI e di Google Gemini. Su un articolo del *New York Times* si evinceva che, sulla base dei test di riferimento che normalmente vengono utilizzati dalle aziende *tech* di intelligenza artificiale, il *chatbot* DeepSeek è riuscito a rispondere a domande, risolvere problemi logici e scrivere i propri programmi per computer garantendo la stessa efficienza di qualsiasi altro prodotto già presente sul mercato. La *start up* punta proprio sulla natura *open source* del suo prodotto, che consentirà a chiunque, in tutto il mondo, di copiarne il codice e usarlo gratuitamente, eventualmente migliorandolo ed apportandone modifiche. La sfida con ChatGPT, le cui applicazioni più performanti sono a pagamento, è aperta.

La *start up* cinese è finanziata dall'*hedge fund* High-Flyer di proprietà di Liang Wenfeng, fondatore della stessa azienda. I modelli di programmazione linguistica sono pensati proprio per risolvere problemi complessi, che consentono la comprensione ed elaborazione di testi e contenuti più lunghi rispetto alle tecnologie attuali. Quello che però ha fatto la differenza, è stata l'esigua quantità di risorse di cui necessita DeepSeek per dare le risposte a tali problemi: le principali aziende *tech*, normalmente, hanno addestrato i modelli linguistici con circa 16mila *microchip*, DeepSeek ne ha utilizzati solamente 2mila, acquistandoli proprio da NVIDIA, la società più capitalizzata della Silicon Valley.



Le ripercussioni sui mercati finanziari sono state senza precedenti. Lo scorso 27 gennaio, NVIDIA, colosso del settore, ha visto scendere il valore delle sue azioni fino ai minimi storici del 2020. Le contrattazioni hanno chiuso in **ribasso del 17,2% portando il valore delle sue azioni a 118,58 dollari, bruciando 589 miliardi di capitalizzazione complessiva del titolo**. Altri *tech* legati all'IA hanno subito l'effetto DeepSeek: HP, Supermicro Computer, Microsoft, Broadcom, Alphabet. L'intero indice NASDAQ (dove sono quotati principalmente i maggiori titoli *tech*) ha registrato una perdita del 4%.

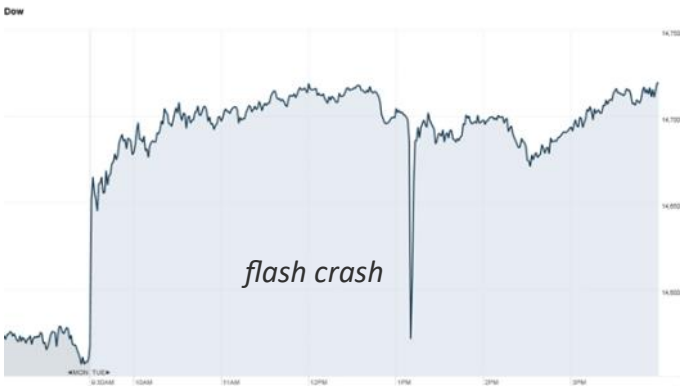
PUÒ L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE SUPERARE I MODELLI ECONOMETRICI TRADIZIONALI UTILIZZATI OGGIGIORNO?

Nell'ambito dell'utilizzo di questi sistemi per l'analisi predittiva, algoritmi di IA vengono utilizzati e addestrati per prevedere l'andamento dei mercati, identificare le principali opportunità di investimento e valutare il rischio di specifici *asset* finanziari. Ad esempio, modelli di *deep learning*, come le reti neurali ricorrenti (RNN) e le reti neurali convoluzionali (CNN), vengono utilizzati per

l'analisi di serie storiche delle azioni, dati macroeconomici, medie mobili e addirittura il *sentiment* degli investitori sui *social* media al fine di generare previsioni sempre più accurate sui movimenti di mercato. Diversi studi empirici (Sirignano e Cont, 2019, *"Universal features of price formation in financial markets: perspectives from deep learning", Quantitative Finance*) hanno dimostrato come alcuni modelli di *deep learning* riescano a superare le *performance* dei modelli econometrici tradizionali, come i modelli ARIMA (tecnica per l'analisi delle serie temporali e per la previsione dei possibili valori futuri di una serie temporale) e GARCH (modello autoregressivo generalizzato che cattura i raggruppamenti di volatilità dei rendimenti attraverso la varianza condizionale), in specifici contesti di mercato, specialmente quando le dinamiche e le variabili risultano complesse e molteplici.

La capacità predittiva di questi modelli è tuttavia limitata e che non esistono algoritmi in grado di predire, con certezza, l'andamento futuro dei mercati. Il *trading* algoritmico, rappresenta già oggi una significativa percentuale dei volumi di scambio sui mercati finanziari, e utilizza algoritmi di IA per eseguire ordini di acquisto e vendita in automatico, in base a parametri predefiniti dall'algoritmo stesso o a segnali generati da modelli di *machine learning*.

In tal senso si possono sfruttare le opportunità di arbitraggio (attività di acquisto e di vendita contemporanea di asset finanziari su diversi mercati, per poter approfittare del differenziale di prezzo che potrebbe svilupparsi), di generare autonomamente strategie di *trading* ad alta frequenza (HFT) ottimizzando l'immissione di ordini e riducendo i costi di transazione. Si stima che il *trading* algoritmico rappresenti, ad oggi, circa il 60% del volume di scambi azionari negli Stati Uniti (TABB Group).



Nonostante ciò, i rischi del *trading* algoritmico non sono da sottovalutare: i *flash crash*, ossia eventi di rapido e improvviso crollo dei prezzi dovuti ad errori computazionali, evidenziano la necessità di una regolamentare questo tipo di approccio al mercato. Anche nell'analisi della gestione del rischio, l'IA viene utilizzata per sviluppare dei modelli di *credit scoring* sempre più accurati, per valutare composizioni di portafoglio e per monitorare il rischio di controparte.

COSA CI INSEGNA IL CASO DEEPSEEK?

Uno degli insegnamenti più importanti ed evidenti del caso DeepSeek è certamente la necessità di adoperare la diversificazione settoriale. Il settore tecnologico, soprattutto quello legato all'intelligenza artificiale, ha generato negli ultimi anni, un entusiasmo simile a quello che si vedeva durante la bolla delle dot-com negli anni '90. Le valutazioni di numerose aziende del settore sono estremamente elevate, con un alto rapporto P/E (*price/earnings*) e un rischio non indifferente di speculazione da parte di *hedge funds*.

Un'altra *lesson learned* del caso DeepSeek è la diversificazione geografica. Così come già osservato, anche la supremazia finanziaria degli Stati Uniti potrebbe giungere al termine. Anche ad Oriente, però, c'è una inversione di tendenza nel settore dell'azionario, con un progressivo spostamento degli investimenti dall'India alla Cina. Grazie al recente sviluppo di DeepSeek, la riallocazione dei fondi verso le azioni cinesi da parte degli *hedge funds* sta avvenendo a ritmi senza precedenti, sostenuti dalla crescita del settore tecnologico e dalla prospettiva di nuovi stimoli economici da parte del Dragone. Solo nell'ultimo mese, i mercati cinesi, sia in *offshore* che in *onshore*, hanno visto un incremento di oltre 1,3 trilioni di dollari, mentre il mercato indiano ha subito una contrazione di oltre 720 miliardi di dollari. L'indice MSCI China è quindi in procinto di sovraperfor-

mare l'indice MSCI India per il terzo mese consecutivo, registrando la serie più lunga degli ultimi due anni.

Infine, è bene tenere a mente anche i rischi dell'IA generativa e del mercato creato intorno ad essa. Giovedì 13 febbraio un tribunale federale di Brooklyn ha dichiarato colpevole di frode Mina Tradus per il suo fondo di investimento speculativo Tadrus Capital LLC, falsamente pubblicizzato per i sistemi di *trading* basati su IA che avrebbero dovuto garantire un ROI del 30%. Secondo i documenti depositati in tribunale, invece di utilizzare i fondi degli investitori come promesso, Tadrus ha utilizzato i loro soldi per effettuare pagamenti (simili a quelli di uno schema Ponzi) a nuovi investitori, per pagare i dipendenti e per altri usi non approvati, frodando gli investitori per oltre 5 milioni di dollari.

Consequenziale, quindi, che i problemi legati all'uso dell'IA in campo economico, si riflettano anche in materia di dati personali e privacy degli investitori. In Italia, ad esempio, il Garante per la protezione dei dati personali, ha bloccato diverse piattaforme di IA (tra cui DeepSeek) nel Paese, evidenziando le difficoltà nel garantire la conformità di tali piattaforme straniere alle normative europee sulla privacy come il GDPR.



Il caso DeepSeek sottolinea quindi la necessità di un quadro normativo chiaro ed uniforme per affrontare le implicazioni sulla raccolta e l'elaborazione di dati da parte di entità non europee, indipendentemente da dove si trovino i server o da dove operi l'azienda. L'obiettivo futuro di una "coesione" europea circa le decisioni in materia di IA diviene oggi una questione centrale al fine di garantire una strategia coordinata, evitando approcci disomogenei che potrebbero ostacolare innovazione e competitività in un contesto macroeconomico sempre più complesso e mutevole.

* Ufficiale Addetto della Direzione di Intendenza del Comando AVES

Biografia del Maggiore Oreste Salomone.

A cura del Col. Cesare TAPINETTO*

Oreste Salomone, Ufficiale del Corpo di Amministrazione dell'Esercito, fu tra i primi a unire competenza logistica e ardimento nei cieli della Grande Guerra. Dotato di grande intelligenza e spirito innovatore, si distinse anche come pioniere dell'aviazione militare italiana. Con coraggio e visione, partecipò a missioni decisive, tra cui l'epica incursione su Lubiana. La sua figura incarna i valori di tenacia, sacrificio e virtù propri del suo Corpo.



Nato a Capua il 20 settembre 1879, quartogenito di sei figli, dimostrò sin dall'infanzia una mente acuta e brillante. Frequentò gli studi tecnici e successivamente, seguendo le proprie inclinazioni artistiche, si iscrisse all'Istituto delle Belle Arti di Napoli. Tuttavia, il giovane Salomone non poté completare i corsi di studio poiché le condizioni economiche della famiglia non ne consentivano il sostentamento lontano da casa. Si arruolò, quindi, appena diciottenne, come volontario ordinario nel dicembre 1897 e fu assegnato al 76° Reggimento dove subito si distinse conseguendo i gradi di Caporale, Caporal Maggiore e Sergente. Al termine della prima ferma triennale la rinnovò per altri 5 anni. Le spiccate qualità militari e la mente pronta ed aperta fecero sì che fosse ammesso, nel 1902, a frequentare l'Accademia Militare dove conseguì ottimi risultati nelle Applicazioni Tecniche e Pratiche del Servizio di Amministrazione nonché nelle prove di ardimento. Nominato Sottotenente Contabile fu assegnato al 7° Reggimento Fanteria, ove prestò servizio sino al 1907 quanto fu trasferito al Magazzino di Casermaggio di Gaeta per essere, successivamente, assegnato al Panificio militare di Caserta. Dislocato nel 1911 al 24° Reggimento di Artiglieria partecipò, stante l'imminenza della dichiarazione di guerra dell'Italia alla Turchia, al Corpo di spedizione in Tripolitania come responsabile della gestione dell'infermeria cavalli. Fu qui che nacque la passione di Salomone per il volo. In Tripolitania venivano, infatti, impiegati in azione militare, gli aeroplani, mezzi che esaltavano l'audacia ed il valore dei loro piloti. Temerarietà ed audacia a cui Salomone non seppe resistere. E non poteva che essere altrimenti per uno spirito valoroso ed indomito come quello di Salomone che, amante dell'arte, fu affascinato dalla corrente futurista fondata su una concezione estetica che traeva le proprie basi dal culto della modernità e della tecnica. Oreste SALOMONE ebbe la visione esatta che l'aviazione avrebbe avuto il suo massimo sviluppo sia nel campo militare che civile. Iniziò a sviluppare le sue idee in pubblicazioni periodiche, che sin quel periodo, si occupavano di aviazione più in ambito sportivo che militare.

Assegnato al "Nucleo aeronautico" di Tripoli, quale osservatore, nel 1912 rientrò in Italia e nell'agosto dello stesso anno conseguì il brevetto di volo di 1° grado sui monoposto Bleriot, ponendo così l'elica d'oro sulla stella con corona sabauda, fregio del Corpo di amministrazione.

Dopo un breve periodo trascorso alla Direzione di Commissariato del Corpo d'Armata di Napoli,

fu assegnato alla "Squadriglia aviatori" dislocata a Tobruk dove conseguì il brevetto di 2° grado. Qui Salomone realizzò il proprio sogno di partecipare a missioni di guerra volando, pur avendo ancora alle spalle poche ore di volo, sul campo di Madauar per ben 25 volte. Durante queste missioni il suo Nieuport da 50 cavalli fu fatto segno del fuoco contraereo e venne spesso colpito. Per questo gli fu conferita la Medaglia d'argento al valore militare per "*l'intelligente e ponderata audacia*" dimostrata. Tornato in patria nel 1913, seppur effettivo alla Direzione di Commissariato, Salomone fu dislocato alla squadriglia Bleriot di Centocelle, ove perfezionò la sua formazione d'aviatore. Il 22 maggio 1914, a bordo di un monoposto Sit, voltegiando sopra i Castelli romani, raggiunse la quota di 4.700 metri nuovo recod italiano. Insieme a Francesco Baracca fu inviato a Reims a studiare le tattiche d'impiego in operazione dei velivoli da caccia, già sperimentate dai francesi sui campi di volo. L'impiego presso la 1ª Squadriglia aeroplani Caproni, posta alle dirette dipendenze del Comando Supremo fu la naturale prosecuzione di carriera per un pilota votato a pilotare velivoli d'offesa quali furono i Caproni CA.300.

La rappresaglia su Lubiana

Le incursioni strategiche del nemico in territorio italiano, portate principalmente con lo scopo di minare il morale della popolazione e lo spirito combattivo dei soldati, iniziarono nel 1915 e continuarono nei primi mesi dell'anno seguente con i bombardamenti di Udine, Venezia, Vicenza, Padova, Monza, Milano, Brescia e Ancona. Fu allora che il Comando Supremo ordinò, come rappresaglia, di bombardare Lubiana sede del Quartier Generale austriaco e luogo in cui vi era la dimora dell'Arciduca Carlo d'Asburgo. Questo è considerato il primo bombardamento in profondità dell'aviazione italiana nella prima Guerra mondiale. All'icursione presero parte i Caproni CA 300 HP che si levaro dal campo d'Aviano alle 7.45 del 18 febbraio 1816. Già durante la prima ora di volo 3 velivoli, furono costretti a rientrare alla base per avarie al motore. All'altezza di Selva di Terranova, furono avvistati due Fokker nemici ed il Caproni "Aquila Romana" n. 478, pilotato dal Capitano d'artiglieria Luigi Bailo e dal Capitano Salomone - con a bordo il volontario osservartore Ten.Col. d'Artiglieria Alfredo Barbieri - attirò su di sé i caccia nemici per permettere agli altri aerei di raggiungere l'obiettivo e di portare a termine la missione. Il velivolo venne così fatto oggetto d'un intenso fuoco di mitragliatrice. Subito Salomone rimase ferito di striscio alla testa e, rassicurati i compagni, seppur con il motore destro in avaria, riuscì ad invertire la rotta ed a dirigersi verso le linee italiane.



Il capitano Bailo prontamente si portò sulla carlinga del velivolo col prorio fucile automatico mentre il Ten.Col. Barbieri si pose alla mitragliatrice. Ma i Fokker nemici repentinamente ripresero la manovra d'attacco e una seconda scarica di proiettili colpì a morte Barbieri e ferì alla spalla Bailo. Arrivò, infine, il terzo attacco ed il Capitano Bailo con eroico sforzo, fece da scudo col proprio corpo all'ufficiale ai comandi venendo colpito al cuore. Salomone, ferito e sanguinante, col proprio carico di morte, seguitò il volo di rientro mentre il nemico, finite le munizioni e volando vicinissimo all'aeroplano del voloroso patriota, gli intimava a gesti di atterrare ed arrendersi. Così la Domenica del Corriere descrisse il volo di ritorno: "*Non era più un uomo, era una volontà vivente. Non arrendersi, non cedere, riportare nel cielo d'italia la sua nave volante ed i suoi morti: questo suo pensiero grande unico febbrile. Tutta la sua vita era nel volo, il suo cuore era nella macchina. La sua anima piena di energia incommensurabile, si esaltava e spasimava nella visione delle nostre terre, lontane e nebulose, dalle quali saliva verso di lui come un immenso amore materno, la sua*

voce intensa di un richiamo prestigioso, ardente, appassionato senza fine".
Dopo aver sorvolato gli abitati di Cernizza e Gradisca d'Isonzo, l'areo di Salomone atterrò sul campo d'aviazione di Gonars, sede di due Squadriglie da Ricognizione per l'Artiglieria, con le bombe ancora agganciate sotto le ali e con numerosi fori di proiettile. Fra coloro che accorsero al campo di Gonars vi fu Gabriele D'Annunzio che, rievocando il volo su Lubiana nel "Notturno", rammenta che avrebbe dovuto partecipare all'azione come osservatore-mitragliere proprio sull'aereo pilotato da Bailo e Salomone ma, per un contrattempo, non giunse alla Comina in tempo per il decollo ed al suo posto si offrì volontario il Tenente Colonnello Barbieri, Comandante il Battaglione Aviatori esclamando "ci vuole un segnale, …verrà con voi il vostro comandante".
Le salme dei caduti, ricomposte in baracca del campo, furono traferite a Pordenone dove furono celebrati i funerali alla presenza delle più alte cariche militari. Il bombardamento di Lubiana del 18 febbraio 1916 ebbe un eco fortissimo soprattutto grazie agli scritti di Luigi Barzini su "La Domenica del Corriere" del 5-12 marzo 1816 e di Gabriele d'Annunzio che hanno raccontato le gesta del capitano Salomone, il primo aviatore italiano cui venne concessa, motu proprio di S.M. il Re, la Medaglia d'Oro, massima onorificenza al Valor Militare; il Generale Cadorna volle appuntare personalmente la medaglia sul petto al valoroso superstite.

L'azione su Levico e Caldonazzo

Dopo la morte del capitano Bailo, Salomone assunse il Comando della 1ª Squadriglia, ma a causa delle ferite riportate ed emotivamente provato, non prese parte ad alcuna azione per molto tempo. Solamente dopo sette mesi, il 13 settembre 1816, Salomone effettuò il primo volo di guerra con l'ordine di bombardare l'arsenale dei Lloyd a Trieste. A causa dell'aggravarsi delle sue condizioni di salute l'8 novembre del 1916 accettò di lasciare il fronte per essere posto "*a disposizione*" del Comando d'Aeronautica.
A seguito della ritirata di Caporetto, Salomone



chiese di essere riassegnato ad un Reparto Operativo così scrivendo al suo Comandante: " *Ill.mo signor Colonnello, Senza forma retorica, Le rivolgo viva preghiera di rendere pago, oggi, il desiderio che ho tante volte espresso di ritornare in zona di operazione. Ella che raccolse le mie prime lacrime il 18 febbraio 1916, più di tutti può comprendere lo sdegno e l'offesa ch'io provo sapendo profanare dal nemico la terra dove riposano il sonno eterno di gloria i cari compagni che io resi morti alla Patria! Confido nei sentimenti di benevolenza che Ella mi ha sempre esternati per raggiungere presto il mio posto di combattimento e concorrere con tutte le mie forze per liberare le sacre tombe*!"
Il 17 gennaio 1918 fu Promosso Maggiore per meriti eccezionali ed assunse il Comando del XIV gruppo aeroplani Caproni, con sede prima a Ghedi e successivamente a Padova. Il 2 febbraio 1918, appena un mese dopo aver assunto il Comando, partecipò ad una missione di bombardamento a luce stellare sui centri di Levico e Caldonazzo; l'incursione ebbe pieno successo, ma per

cause sconosciute, durante l'atterraggio, nelle vicinanze del campo di volo di Padova, il velivolo andò a cozzare contro una casa colonica. Con Salomone perirono il Tenente osservatore Mariano D'Ayala Godoy ed il Sergente Pilota Antonio Porta; il Sergente Mitragliere Silvio Piovesan, quarto membro dell'equipaggio, catapultato fuori dall'aeroplano, rimase miracolosamente illeso.
Gabriele D'Annunzio, amico e compagno di volo di Salomone, nel suo elogio funebre così scrisse: "*Con la sua vita restò mozza la cima di un bel albero. Accendetegli ogni anno un fuoco sul Vùlture*!". Dopo i funerali la salma venne inumata dapprima nel cimitero di Padova per essere, nel 1925, traslata a Capua, sua città natale.
Così come la leggendaria impresa di Lubiana anche la prematura morte del Magg. Oreste Salomone ebbe ampia eco sia in Italia che all'estero. Molti furono i riconoscimenti stranieri concessi quali la Croce di Cavaliere del Regno del Belgio, Croce di Cavaliere della Corona di Karageorgevich, Croce di Cavaliere della Corona di quercia, Croce di Guerra francese. Per la missione sui centri di Levico e Caldonazzo S.M. gli conferì la Croce di Guerra al Valor Militare alla memoria.
Per rendere onore all'eroe scomparso esaltandone le doti di onestà e giustizia, e nell'agire sempre fedele al motto del Corpo di Amministrazione "Tenacia, sacrificio et virtute" fu istituita la Fondazione "Magg. amm. Oreste Salomone, Medaglia d'Oro al Valor Militare", che nasce come Ente Morale per elargire borse di studio agli orfani degli Ufficiali di amministrazione, concedere premi di incoraggiamento agli Ufficiali di amministrazione in S.P.E che durante l'anno abbiano presentato i migliori lavori di carattere professionale, e fungere quale Opera di previdenza e soccorso a favore degli Ufficiali del corpo.
Durante l'inaugurazione di una stele commemorativa presso il Museo Storico dell'Aeronautica militare di Vigna di Valle, il 3 luglio 1986, così il Capo del Corpo di Amministrazione Nino Motta si avviava a chiudere la propria allocuzione: "*Così, e con tante altre imprese, Salomone Ufficiale di Amministrazione, sempre ispirandosi ai valori del nostro motto, ha dato il suo grande contributo alla nascita della nostra Aeronautica militare, in uno all'eletta schiera dei Baracca, dei Ruffo di Calabria, dei componenti della 91ª Squadriglia, di tutti gli ardimentosi del Battaglione Aviatori, ciascuno portatore dello spirito, del retaggio, delle tradizioni del proprio corpo e della propria arma di appartenenza*". Valori che oggi sono gelosamente custodi e tramandati da tutti gli Ufficiali dell'Aeronautica Militare e del Corpo di Commissariato dell'Esercito.



Bibliografia

"Oreste Salomone, l'eroe di Lubiana", Napoli Biblioteca di Propaganda "La nuovissima", 1928.

* Ufficiale del Corpo di Commissariato.

IL SUPPORTO LOGISTICO DEL CORPO DI COMMISSARIATO NELLA MISSIONE ITALIANA ITALCON 2(1982-1984).

A cura del Ten. Gen. Stefano REGA*

Sono trascorsi 42 anni dall'avvio di quello che viene considerato il primo impiego dell'Esercito italiano al di fuori dei confini nazionali dopo la seconda guerra mondiale, dando inizio alla lunga stagione di interventi internazionali. In quella lontana missione in Libano, il Corpo di Commissariato (allora ancora suddiviso nei due distinti Corpi di Amministrazione e di Commissariato) fornì il supporto amministrativo e logistico alle Unità che si avvicendarono nelle due fasi che contraddistinsero l'intervento (Libano 1 e Libano 2). L'articolo descrive la struttura organizzativa e le attività svolte dal Plotone sussistenza costituito nell'ambito della Contingente italiano in uno dei momenti più critici della missione ITALCON 2 (Libano2). Esso è stato redatto dal Comandante di Plotone pro-tempore, Sottotenente su. Stefano Rega, sulla base delle sue memorie.

Nell'agosto del 1982 su richiesta del Vice Primo Ministro e Ministro degli Affari Esteri del Governo libanese, fu disposto dal Governo italiano l'invio di un battaglione con lo scopo di assicurare l'incolumità fisica del personale palestinese in partenza da Beirut e degli abitanti della regione di Beirut stessa e favorire il ristabilimento della sovranità e delle autorità del Governo libanese.

La missione denominata ITALCON, iniziò il 23 agosto e fu affidata al 2° Battaglione bersaglieri "Governolo" e ad un Plotone carabinieri. Il supporto logistico amministrativo era devoluto agli organi propri delle Unità impiegate. La missione ebbe termine l'11 settembre 1982 con il rimpatrio di tutte le Unità.

Successivamente, a seguito dei tragici avvenimenti accaduti rispettivamente il 16 e 18 settembre 1982 nei campi palestinesi di Sabra e Chatila, alla periferia ovest di Beirut e alle consultazioni tra il Governo libanese ed il Segretario Generale delle Nazioni Unite, il Libano, in applicazione della Risoluzione 521 del Consiglio chiese ad alcuni Paesi,



Rifugio Plotone Sussistenza



Effetti del colpo di mortaio sul Plotone Sussistenza (Settembre 1983)

tra cui l'Italia, di costituire una Forza multinazionale da interporre in località concordate. Ciò al fine di assicurare il ristabilimento della sovranità e dell'autorità del Governo libanese nell'area di Beirut e, nel contempo, garantire l'incolumità della popolazione. La missione italiana, denominata ITALCON 2 si svolse dal 24 settembre 1982 al 6 marzo 1984. L'impegno complessivo fu di 8.345 uomini.

Il contingente italiano era costituito da un Raggruppamento (Rgpt) articolato su un Comando (nome in codice Condor), quattro Unità di manovra a livello Battaglione: Btg. Fanteria (Aquila), Btg. Paracadutisti (Rubino), Btg. San Marco (Sierra Mike), Btg. Logistico (Canguro), un Ospedale da campo, un Plotone genio, un Plotone di cavalleria esplorante e un Plotone carabinieri.

L'organizzazione dei servizi tipici del Corpo di Commissariato (all'epoca espletati da organi dei due distinti Corpo di Amministrazione e Corpo di Commissariato) era così articolata:

- Servizio di Amministrazione, inquadrato nel



Visita del Presidente Pertini al Contingente (nov 1983)

Comando Raggruppamento e retto da un Ufficiale Superiore del Corpo di Amministrazione (Tenente Colonnello) con funzioni di Capo Servizio Amministrazione, con alle dipendenze un Capo Gestione Denaro (Ufficiale Inferiore del Corpo di Amministrazione-Capitano) e un Cassiere (Ufficiale inferiore del Corpo di Amministrazione-Tenente/Sottotenente);

- Servizio di Commissariato imperniato su:
  - Capo Servizio Commissariato con funzioni direttive, inquadrato nell'Ufficio Logistico del Comando Raggruppamento e retto da Ufficiale Superiore del Corpo di Commissariato (Tenente Colonnello - ruolo Commissari);
  - Plotone Sussistenza, inquadrato nel Battaglione Logistico e retto da un Ufficiale Inferiore del Corpo di Commissariato (Tenente/Sottotenente-ruolo Sussistenza), dipendente funzionalmente dal Capo Servizio Commissariato

Il Plotone sussistenza, dunque, era inquadrato nella Compagnia Rifornimenti del Btg. Logistico del Raggruppamento ed era articolato su tre squadre: Squadra Viveri, Squadra Panettieri e Squadra Vestiario Bagni e Lavanderia (VBL).

Esso occupava un'area del Btg. Logistico ricavata all'interno di un giardino di una villa privata. Nel giardino erano schierati i mezzi mobili campali, su furgoni rimorchiabili (panificio, lavanderia, docce ed un idro-potabilizzatore per sanificare l'acqua estratta da un pozzo insistente nel giardino), la tenda comando e le tende per l'alloggiamento dei componenti il Plotone. I locali sotterranei della villa erano destinati a magazzino dei viveri di riserva e di conforto, a rifugio anti bombardamento del Plotone e a "staging area" di una compagnia di rincalzo in caso di allarme.

L'Unità forniva il supporto tipico del Servizio commissariato alle Unità del Contingente, attraverso:

- lo stoccaggio e la distribuzione dei viveri (che giungevano mediante rifornimenti aereo/navali quindicinali dall'Italia ad eccezione di frutta e verdura che veniva approvvigionata sul posto spesso con prelevamenti a domicilio) agli organi esecutivi delle citate Unità schierate nell'AOR, che provvedevano in proprio al confezionamento e alla distribuzione del vitto;
- la produzione di pane e il successivo rifornimento alle citate Unità;
- la lisciviatura e la riparazione dei capi di V.E.;



Controllo dei danni provocati alle derrate stoccate in un container frigo.

- l'effettuazione periodica di docce;
- la potabilizzazione dell'acqua estratta da un pozzo artesiano.

Il Plotone era composto da tre Sottufficiali in servizio permanente con l'incarico di Comandanti di Squadra e da circa 25 graduati e militari di truppa di "leva" con incarichi tipici del Corpo di Commissariato (panettieri, frigoristi, conduttori di mezzi mobili campali, contabili). Ancorché "coscritti", questi giovani militari hanno dato prova di grande coesione, disciplina e spirito di corpo, soprattutto se si tiene conto del contesto particolarmente difficile in cui sono stati impiegati. L'attività del Plotone non ha mai avuto "soluzione di continuità", anche quando le circostanze imponevano alle Unità operative del Raggruppamento una "stasi" forzata. In tali situazioni particolarmente difficili, caratterizzate da scaramucce e scambi di tiri di armi portatili e di artiglieria tra le fazioni locali avversarie, i militari del Plotone sono stati al proprio posto di lavoro, con disciplina e senso di responsabilità, garantendo ogni giorno il supporto logistico al contingente.

Tra la fine di agosto ed il novembre 1983 la situazione divenne particolarmente critica a causa dell'intensificarsi dei combattimenti tra forze antigovernative e la Lebanon Army Force (LAF). Intense azioni di guerriglia urbana si svolgevano nelle vicinanze delle basi del contingente italiano, che più volte fu pesantemente coinvolto. Un colpo di artiglieria causò l'esplosione della polveriera di Base Rubino sede del Btg. paracadutisti. Ai primi di settembre invece, un colpo di mortaio investì il Plotone sussistenza causando rilevanti danni ai mezzi e materiali. Il furgone lavanderia e la tenda riparazione materiali V.E. furono messe fuori uso. Non ci fu nessun ferito poiché poco prima era stato impartito l'ordine di raccogliere il Plotone nel rifugio. Il 23 ottobre 1983 un duplice attentato dinamitardo (dalla zona di schieramento del Plotone si avvertì il forte spostamento d'aria ed un rumore fragoroso) da parte di Hezbollah alle basi francese e americana della forza multinazionale causò la morte di 241 marines statunitensi e 56 paracadutisti francesi. Non ci fu mai soluzione di continuità operativa. Il Plotone sussistenza continuò ad operare incessantemente, garantendo sempre la produzione di pane e la distribuzione dei viveri, nonostante i tiri di armi portatili e di mortaio che le fazioni antagoniste locali si scambiavano giornalmente. Tali azioni continuarono a causare danni a mezzi e materiali del Contingente italiano e talvolta anche ad uomini. Un soldato del Plotone fu ferito da una "pallottola vagante" mentre svolgeva il servizio di guardia. Frequenti erano i momenti in cui bisognava interrompere le attività per recarsi nei rifugi o per proteggersi dietro ai terrapieni che delimitavano l'area di schieramento. Il piazzale del Btg. Logistico su cui erano allocati i containers ordinari e frigoriferi, per lo stoccaggio dei materiali e dei viveri, era quotidianamente oggetto di impatto di colpi di mortaio e di razzi RPG7. I mili-



Effetti colpi di mortaio e di RPG7 sul piazzale del Battaglio Logistico (Ottobre 1983)



Effetti del colpo di mortaio sul Plotone Sussistenza (SETTEMBRE 1983)



Furgone Lavanderia - Dettaglio schegge

tari del Plotone sussistenza erano costretti a recarsi, più volte nell'arco della giornata, nelle zone ricovero loro assegnate (o a quelle più vicine al momento dell'allarme), per poi ritornare al proprio posto di lavoro una volta cessata l'emergenza. In una circostanza del genere, verso la fine di settembre 1983 si verificò un episodio che solo per circostanze fortuite non ebbe conseguenze fatali. Anzi alla fine assunse quasi una connotazione tragicomica. Sul piazzale della base cominciarono ad arrivare colpi di mortaio. Il personale che operava in zona si recò nel rifugio riservato alla Compagnia rifornimenti del Battaglione logistico. Tale rifugio era costituito da una sorta di galleria ricavata tra due file di containers parallele sormontata da un'ulteriore fila, a guisa di tetto. Si trattava di containers contenenti viveri e materiali vari. Alcuni di questi erano vuoti. Mentre il personale era ricoverato in questo rifugio, un razzo RPG7 colpì, perforandolo, un container della fila superiore contenente sacchi di sale, posto tra due analoghi containers vuoti. L'impatto del razzo, ancorché attutito dai sacchi di sale, fu assordante e causò fortissime vibrazioni che propagatesi lungo tutte le file di containers, causò danni ai materiali ivi contenuti. In particolare molte bottiglie di vino si ruppero e il loro contenuto si versò nella parte sottostante bagnando il personale ricoverato. Il panico assalì i militari che scambiarono il vino rosso per sangue. Ci furono scene di isterismo e pianto fino a quando qualcuno non si rese conto dall'odore che si trattava di vino.



Galleria di Containers utilizzata come rifugio colpita da un RPG7

*Direttore dell'Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari Finanziari del Ministero della Difesa e Capo del Corpo di Commissariato dell'Esercito.

L'ORDINARIO MILITARE, MONSIGNOR SANTO MARCIANÒ, HA FATTO VISITA AL CENTRO NAZIONALE AMMINISTRATIVO ESERCITO.

A cura del Ten. Marta LUCIDI*

Una visita densa di significato umano e spirituale ha coinvolto il Centro Nazionale Amministrativo Esercito. Monsignor Santo Marcianò, Ordinario Militare, ha incontrato il personale del CNAE presso la Caserma Betti". Parole di stima e riflessioni profonde sul senso del servizio e della relazione hanno segnato l'evento. L'incontro ha valorizzato il ruolo silenzioso ma essenziale del Centro nel sostegno alla vita militare. Un momento di ascolto, gratitudine e spiritualità, vissuto alla vigilia delle celebrazioni pasquali.

Lo scorso mese di marzo, l'Ordinario Militare, Sua Eccellenza Reverendissima Monsignor Santo Marcianò, ha fatto visita al Centro Nazionale Amministrativo Esercito (CNAE), Organismo collocato nell'ambito del Comando Logistico, alle dirette dipendenze del Comando Commissariato.

Accolto presso la Caserma "Betti" dal Direttore del Centro, Brigadier Generale Massimo Ciampi, Monsignor Marcianò ha assistito a un inquadramento storico della caserma e a un *briefing* in cui sono state illustrate le principali attività del CNAE, incluse quelle dedicate ai Cappellani Militari.

Nel corso della visita l'Ordinario militare ha incontrato le donne e gli uomini del Centro, ai quali ha rivolto parole di stima e apprezzamento per il loro diuturno impegno nei confronti di tutti i militari dell'Esercito.

"La cosa più bella della vita è vivere le relazioni – così ha esordito nel suo discorso Sua Eccellenza Santo Marcianò - ce lo dice anche la scienza, senza le relazioni non si vive. A me piace dire che il cappellano militare è prima di tutto un amico, un fratello e io voglio essere prima di tutto un amico e un fratello. La relazione ci fa maturare, ci fa crescere, se non hai un altro difronte, non capisci mai chi sei. Il Papa ha scritto una lettera bellissima ma molto criticata sulla fraternità universale: non si rinchiude sul colore, razza, religione, siamo tutti fratelli. Io credo che l'uomo si possa considerare maturo, adulto, nella misura in cui sa vivere la relazione con tutti, se sai costruire ponti sei maturo, se costruisci steccati non sei maturo. Questo voi lo insegnate a tutti. In questi 12 anni - e questo è il mio ultimo discorso ai militari - sento il bisogno di dirvi che voi siete maestri di dialogo, siete maestri di relazioni, perché voi non badate al colore della pelle o alla condizione di chi dovete difendere, voi difendete la vita. La "militarità" italiana si caratterizza per questo principio etico: la dignità dell'uomo. Questo vi porta a servire l'al-



tro. Voi fate un servizio grande a noi preti perché ci insegnate cosa significhi sacrificio, voi insegnate cosa significhi donare la vita, perché, sapete, noi preti lo diciamo, ma chi dona veramente la vita siete voi. Essere militare è una vocazione nella vocazione. Un giovane, nel militare vede qualcuno pronto a donare la vita, a sacrificarsi per gli altri. La divisa è una responsabilità. Qualche giorno fa sentivo una discussione tra dovere e volere, ma lo fanno per dovere o per amore? Credo che l'amore ti porta al volere e al dovere".

Monsignor Marcianò ha concluso il suo discorso ringraziando "perché qui sono in un ente particolare. Durante il briefing pensavo ad un'immagine per voi, mi è venuta in mente l'immagine dei genitori che fanno crescere i propri figli. La crescita non la vedi, è come un'anima nel corpo che non vedi, però, pensate, è la parte vitale di noi. Voi siete quest'anima e siete quelli che prendete per mano i vostri militari, li accompagnate fino alla pensione e gli permettete di vivere nel rispetto della dignità di ognuno."

Alla visita erano presenti il Comandante Logistico dell'Esercito, Generale di Corpo d'Armata Angelo Michele Ristuccia, il Comandante Commissariato, Brigadier Generale Salvatore Sansone, il Capo Ufficio Generale del Centro di Responsabilità Amministrativa dello SMD, Maggior Generale Salvatore Vergari, e il Capo del I Reparto Reclutamento, Affari Giuridici ed Economici del Personale dello SME, Maggior Generale Giovanni Sanzullo.

L'incontro, particolarmente significativo, che ha rappresentato un momento di riflessione e di spiritualità soprattutto in vista delle prossime festività pasquali, si è concluso con il tradizionale scambio di doni e la firma dell'Albo d'onore.







* Ufficiale Addetto dell'Ufficio Coordinamento Sezione Studi e Normativa del CNAE



Storia, tradizioni, valori, benefits e...tanto altro.

A.NA.CO.MI
ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMMISSARIATO MILITARE

Info: anacomipresidenza@gmail.com

ISCRIVITI ADESSO!

FONDAZIONE "ORESTE SALOMONE"

Info: fondazioneorestesalomone@gmail.com

Ti aspettiamo!

Fondazione Oreste Salomone



Nasce l'importante convenzione tra
la **Fondazione Oreste Salomone** e **Aspevi Roma srl**,
Agenzia di Vittoria Assicurazioni spa, volta ad offrire servizi
assicurativi all'avanguardia
rivolti agli associati della fondazione.
L'accordo prevede un'ampia gamma di **prodotti innovativi**

Vittoria Assicurazioni

AGENZIA di ASPEVI ROMA

ASPEVI ROMA SRL
Via Abruzzi, 4 - 00187 - Roma (RM)
T- 06 679 8199 | mail: infoaspevi@agentivittoria.it

Prima della sottoscrizione leggere i Fascicoli Informativi reperibili nel Punto Vendita Vittoria Assicurazioni o su https://aspeviroma.it/

ELEMENTI CONCETTUALI DEL DIRITTO DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E DELLE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE PRIVATE VERSO LA P.A.

A cura del Ten. Col. Antonio D'ONOFRIO*

In questo numero di "Bene Gerendo Agimus" , il Ten. Col. Antonio D'ONOFRIO, effettivo a SEGREDIFESA—I Reparto, presenta un'interessante compendio di Diritto Amministrativo nella Pubblica Amministrazione, ***allegato come inserto al Bollettino****. Di seguito una breve introduzione a cura dell'autore.*

Non vi è azione di Pubblica amministrazione, fosse anche l'*actio* consistente in un'attività addestrativa od operativa di tipo militare, che non sia foriera di implicazioni, limitazioni, risvolti e conseguenze (anche rispetto all'interesse pubblico generale ed a quelli particolari di altri cittadini su posizioni di diretti interessati o di terzi) di tipo giuridico-amministrativo. Ed è per tale scopo che si è pensato di proporre null'altro che un canovaccio filologico, concepito magari ad uso delle più giovani professionalità del Corpo, che, ci addentri tra gli istituti tipici del diritto della pubblica amministrazione, ma non in modo filosofico o accademico, quanto, piuttosto, con solido ancoraggio pratico - e in parte critico - che possa essere, infatti, empiricamente riscontrabile nel quotidiano. Diritto amministrativo che, in passato, è stato composto quasi esclusivamente dai soli atti amministrativi ampiamente se non totalmente discrezionali dell'amministrazione pubblica dello Stato liberale (circolari, ordinanze, ecc.), e che invero oggi, negli Stati sociali di diritto, non più può dirsi quale diritto esclusivamente della amministrazione pubblica - essendosi ristretto il potere autoritativo e quello discrezionale della stessa -, presentandosi, piuttosto, come parte componente il diritto oggettivo e dunque divenendo anch'esso un diritto fondato eminentemente sulle norme di legge. Un diritto, quello amministrativo attuale, poliedrico ed articolatissimo - fino a permeare di se, tra decine di altri settori consolidati, anche settori quali la *privacy*, il digitale, *l'anti-trust.* Nel lavoro a seguire, sono così trattati, seppur succintamente, le tematiche cardine del diritto sostanziale amministrativo: la differenze tra le fonti



legislative o primarie del diritto e le fonti amministrative o secondarie del diritto; le analogie e le differenze tra i Regolamenti e gli Atti generali di P.A.; i vizi delle attività poste in essere dalla P.A., in relazione sia alle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini e dei terzi (diritti soggettivi ed interessi legittimi) sia al raggiungimento della tutela in ogni circostanza dell'interesse pubblico; gli istituti di autotutela abolitiva o conservativa degli atti; i procedimenti amministrativi, ecc. Il tutto messo a sistema, con un "filo conduttore unionista", dato dalla dovuta attenzione alla norma, alla tipologia della norma, alla gestione corretta delle competenze e del potere.

- Ufficiale del Corpo di Commissariato effettivo a SEGREDIFESA—I Reparto

L'INIZIO DEL CAMMINO

A cura del Col. Franco DI SANTO*

Nel maggio del 1861 nasce l'Esercito italiano, strumento essenziale dell'unificazione nazionale. Composto inizialmente da cinque corpi d'armata e una divisione di cavalleria, fu subito impiegato per garantire ordine interno e difesa esterna. Fondamentale nella repressione del brigantaggio, contribuì a consolidare il nuovo Stato. Insieme alla scuola pubblica, plasmò l'identità degli italiani. L'Esercito divenne così la spina dorsale dell'Italia unita.

Il 4 maggio del 1861, con una Nota a firma del Ministro della Guerra Manfredo Fanti, nasceva l'Esercito Italiano.

A quella data, ancor prima dell'integrazione di quanto restava degli eserciti garibaldino e borbonico, l'Esercito Italiano si componeva di cinque corpi d'armata, ciascuno su tre divisioni, e una divisione di cavalleria. I supporti erano costituiti da 8 reggimenti di artiglieria e 2 reggimenti del genio. La prima funzione del neonato Esercito Italiano fu di unificare e presidiare il nuovo Stato nato il 17 marzo 1861. Sul piano internazionale, l'Austria era una minacciosa vicina. Molti erano i contenziosi sui territori che il nostro paese rivendicava per completare l'unità nazionale, anche se il sistema europeo di accordi e di alleanze ne neutralizzava gli effetti più dirompenti. Urgeva innanzitutto assicurare la pace e la coesione interne, in primis nelle regioni meridionali, dove era ancora forte il partito lealista borbonico. Il governo temeva inoltre che i disordini interni potessero compromettere la credibilità internazionale dell'Italia, offrendo all' Austria l'occasione di un attacco per riconquistare i territori perduti.

Impiegò immediatamente l'esercito, fin dal biennio 1863-1865, per contrastare quei fenomeni criminali a carattere insurrezionale, che la storiografia nazionale identifica nel "Brigantaggio". Il contrasto assorbì forze crescenti e portò alla morte di migliaia di combattenti (e anche di civili uccisi per rappresaglia), dell'una e dell'altra parte. Nella repressione, giocò un ruolo particolarmente significativo, insieme ad altri (tra cui i generali Alfonso La Marmora e Giuseppe Govone), il generale Enrico Cialdini (1811-1892), il vincitore della battaglia di Castelfidardo (18 settembre 1860), che segnò la sconfitta delle truppe pontificie e aprì al successo della campagna militare nella conquista delle Marche e dell'Umbria.



I moti insurrezionali poterono essere soffocati non solo per il massiccio impiego dell'esercito e il pugno di ferro ma anche perché il brigantaggio perse l'appoggio della popolazione civile, vero centro di gravità della lotta. La gente era stanca della guerra.

Desiderava pace e stabilità anche per poter tornare, specie nei centri rurali, alla vita normale.

L'esercito fu impiegato nella sicurezza inter-

na, soprattutto nelle province di nuova acquisizione, perché spina dorsale del nuovo Stato. Le forze dell'ordine, carabinieri e polizia, avevano organici inadeguati. Stavano ancora affrontando quello sforzo di riorganizzazione che il primo aveva compiuto con successo da tempo.

Insieme alla scuola pubblica, l'esercito cominciava già a plasmare i primi italiani, grazie all'istituto della leva militare. Sebbene le diserzioni e la renitenza persistessero non solo nelle nuove province, piano piano scemarono per assestarsi infine su livelli fisiologici.

L'opera di costruzione dello stato unitario era ormai avviata. L'esercito si imponeva come asse portante e, come scrisse sinteticamente ma efficacemente Luigi Settembrini, "l'esercito è il filo di ferro che tiene unita l'Italia dopo averla cucita".



*Ufficiale del Corpo di Commissariato.

Intitolazione di Esercito Italiano *al R. Esercito.*

(*Segretariato generale.* - Gabinetto del Ministro)

NOTA (N. 76) 4 maggio 1861.

Vista la Legge in data 17 marzo 1861 (*), colla quale S. M. ha assunto il titolo di *Re d'Italia*, il sottoscritto rende noto a tutte le Autorità, Corpi ed Uffici militari che d'ora in poi il Regio Esercito dovrà prendere il nome di *Esercito Italiano*, rimanendo abolita l'antica denominazione d'Armata Sarda.

Tutte le relative inscrizioni ed intestazioni che d'ora in avanti occorra di fare o di rinnovare, saranno modificate in questo senso.

Il Ministro della guerra
M. Fanti.

La presente inserzione serve di partecipazione ufficiale.

AUGURI AL PERSONALE PROMOSSO!



Brigadier Generale



Marcello CANNIZZARO

Colonnello



Gianpaolo IANNOTTA
Biagio PAPA
Ivan MAIOCCHI
Enrico D'AQUILIO
Armando DI RENZO
Alfredo ACCORSO
Emanuele BOCCI
Luca MOSCA
Daniele BECCHETTI

Tenente Colonnello



Michele AMERICO
Giorgio LOPARCO
Alessio Cesare Marco COLLEPICCOLO
Davide Danilo PISCITELLI
Manuela DELLA GIUSTINA
Giovanni PRIOLA
Giancarlo IOVINO
Andrea GIORDANO
Luca Maria MOSETTI
Antonio LOSASSO
Pierpaolo TRAVAGLIONE
Antonino RUSSO
Nicola Massimiliano PAGLIARA
Vittorio COPPOLA
Luigi LO FERMO
Francesco FERRISE
Paolo Marco ERBY
Gianluca VENTURA
Gianfranco ANTONELLI
Romolo D'AMICO
Michele Salvatore GAROFALO
Mario GEBBIA
Maurizio Matteo VASCIARELLI
Leonardo COFANO
Mirko DANELLA
Roberto TODDE
Alexander CASTELLI
Raffaele PASQUARIELLO
Luca GIANOTZO
Calogero VULLO
Andrea SANTARELLI
Marco VENTURONI
Andrea CAVAZZA
Pierpaolo PIETRUCCI
Raffaele ALOE
Giuseppe SCAGLIONE
Tommaso CERULLO
Samuele SORU
Francesco ROSA
Ilaria DANESE
Antonino LO IACONO
Marco ZANGRANDO
Piergiorgio CARIELLO
Ilario QUAGLIOZZI
Antonio JENI
Maria CAROZZA
Emilio Mauro MAROTTA

AUGURI AL PERSONALE PROMOSSO!





Maggiore

Antonio DE SIMONE
Emanuela FRATINI
Nicola FLORIO
Annibale FIDONE
Luca CIOFFI
Andrea BACCIANI
Riccardo MAGNANO
Mattia FORCIGNANO'
Alessio ANNUCCI
Simone FORLANI
Federico PANARELLO
Benito MEROLA
Angelo PENNISI
Sebastiano Alfio CUCE'
Francesco POLICASTRO
Armando BRANDO
Giuseppe COSTANZO
Rocco MARCIANO'
Gaetano BELVISO
Alessandro LANZARA
Francesca CITOSSI
Gianluca IORIO
Umberto Pio FAVOINO
Luca RAGO
Carlo DE AMICIS
Davide CAPIZZI
Pietro CASCELLI



Tenente

Aurora SARDI
Valentina ZEDUARI
Simone GALLINA
Bruno Luigi PAVONE
Giuseppe ESPOSITO
Alessandro FRACASTORO
Sabrina MASTRACCHIO
Edoardo BUCCIANTINI

INTITOLAZIONE DELLA SEZIONE PROVINCIALE DI FIRENZE ALLA M.O.V.M. FRANCO QUARLERI

A cura del Gen. Roberto SIGILLO

Nel nome dell'eroismo e della memoria, la Sezione Provinciale ANACOMI di Firenze è stata intitolata alla Medaglia d'Oro al Valor Militare Franco Quarleri, Sottotenente di Sussistenza caduto nel 1945. L'iniziativa onora il sacrificio di un Ufficiale che incarnò i valori più alti del Corpo. L'evento si è svolto alla Caserma "Simoni", alla presenza di autorità militari e civili. L'intitolazione cade nell'80° anniversario della sua morte, simbolo di continuità tra memoria storica e impegno associativo.

Il giorno 11 aprile 2025 presso i locali della Caserma "Simoni" di Firenze, la Sezione Provinciale di Firenze dell'Associazione Nazionale Commissariato Militare (ANACOMI) ha intitolato la Sezione alla M.O.V.M. Franco QUARLERI, Sottotenente di Sussistenza, caduto in combattimento il 26 aprile 1945 a Voghera, di cui quest'anno ricorre l'80° anniversario della morte.

Dopo un breve indirizzo di saluto del Capo Ufficio giuridico, amministrativo, coordinamento e studi della Direzione di Amministrazione dell'Esercito, Col. Maurizio LEONE, in rappresentanza del Direttore di Amministrazione Brig. Gen. Luigi VASSETTI, e del Presidente della Sezione Provinciale ANACOMI di Firenze, Brig. Gen. (aus.) Roberto SIGILLO, il Col. Franco DI SANTO, già Capo Centro Pubblicistica Militare Esercito e Direttore della Rivista Militare, ha presentato ai convenuti la figura della M.O.V.M. Franco QUARLERI nell'ambito del contesto storico della guerra di liberazione.

La Sezione Provinciale ANACOMI di Firenze si è costituita il 21 febbraio 2025 con le finalità di:

- assumere a livello locale tutte le iniziative idonee alla realizzazione degli scopi dell'ANACOMI;
- favorire i rapporti tra il personale, in servizio e in congedo, in ambito provinciale al fine di conservare ed incrementare i vincoli di fraternità tra gli stessi con ogni attività idonea allo scopo;
- promuovere in campo sezionale periodiche riunioni a sfondo storico, culturale e conviviale;
- elaborare progetti di attività sociali da realizzare a livello locale;
- mantenere stretti contatti con le locali autorità civili, militari e religiose nonché con le altre Associazioni Combattentistiche, d'Arma e dei Corpi.





*Ufficiale del Corpo di Commissariato.

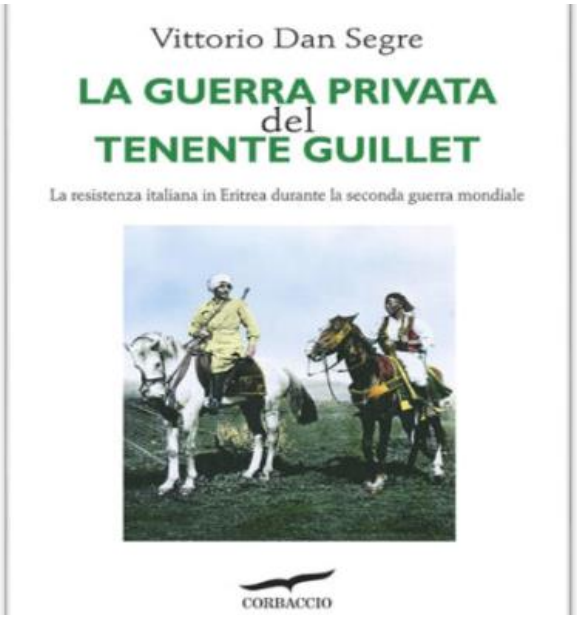
Appuntamento con la lettura

CONOSCERE SE STESSI, ATTRAVERSO LA LETTURA, PER TROVARE UNA NUOVA SPIRITUALITA.

a cura dell'Ass, Amm. Serena FRAGETTI*

Vittorio Dan Segre – La guerra privata del Tenente Guillet – Una straordinaria avventura militare, un viaggio nell'animo di un uomo che ha cambiato tutto pur di non tradire se stesso. Capace di reinventarsi tra amori appassionati, rischi mortali e una carriera diplomatica che lo condurrà nei palazzi del potere del Medio Oriente e dell'Asia.

"Il coraggio è un atteggiamento spirituale che può essere acquisito o naturale. Perché il coraggio esista è necessario possedere la volontà di essere all'altezza delle aspettative". Con queste parole, Amedeo Guillet –ufficiale di Cavalleria capuano-piemontese del Regio Esercito nel 1931, diplomatico, cavaliere e, uomo di straordinaria coerenza – sintetizza la sua visione della vita. Un'esistenza audace e appassionante che lo storico Vittorio Dan Segre ci racconta facendoci immergere in uno dei capitoli più affascinanti – e meno conosciuti – della Seconda guerra mondiale: quello di un giovane italiano cui viene affidata una missione delicata. Giovane promessa dell'equitazione italiana, vicinissimo alla competizione delle olimpiadi berlinesi alle quali però non partecipò mai perché preferisce seguire il suo dovere di soldato nella campagna di Abissinia. Quando Amedeo Guillet parte per l'Africa ha solo vent'anni. Non sa esattamente dove andrà, quanto sarà lungo e difficile il viaggio. Le mappe erano approssimative, le distanze incognite, i pericoli imprevedibili. Eppure, nonostante tanti fattori di incertezza e indeterminatezza, parte. Prende il Comando di un reparto indigeno con il compito di portare ordine e legalità in una terra coloniale dell'Eritrea infestata da bande di guerriglieri e predoni. Due anni dopo, però, il governo italiano ordina la ritirata dell'esercito italiano dall'Africa Orientale anche se ciò avrebbe significato favorire l'esercito britannico. Il tenente Guillet sostenuto da quei valori trasmessi in Accademia decide di rimanere lì, nel cuore del deserto, per fermare l'avanzata dell'esercito inglese che si sarebbe diretto in Libia e poi in Italia. Si spoglia dell'uniforme per prendere panni e scimitarra arabi, cambia nome, impara l'arabo, recita il Corano, diventa uno di loro ma soprattutto li ispira: un cavaliere africano, un condottiero



indigeno ribelle tra le tribù locali. Continua a combattere, sotto mentite spoglie, guidando, in un contesto ostile, bande di àscari a cavallo contro l'artiglieria inglese, conducendo brillanti azioni di guerriglia e sabotaggio, vincendo battaglie che saranno ricordate come le pagine più valorose della storia dell'esercito italiano, seminando il mito del "Comandante Diavolo". Lo accompagnava una giovane donna eritrea, figlia di un capo àscaro, bella, orgogliosa, audace e leale. In lei Amedeo vede un'alleata, una guida, un'anima affine. Un'imponente caccia all'uomo si scatena su di lui mettendogli alle costole le migliori risorse di intelligence inglesi che mentre lo combattono lo ammirano. Ma il destino avrà in serbo ancora altre imprese che lo trascineranno in un vortice di avventure coraggiose e scelte radicali. Un uomo che decise di non arrendersi alla Storia ma di cavalcarla a modo suo in nome di un ideale abbracciato fino in fondo.

Per una lettura che lascia il segno.

* Ufficio Rapporti con organismi esterni alla Difesa di BILANDIFE.

Contatta la Redazione

STATO MAGGIORE DELL'ESERCITO
UFFICIO GENERALE DEL CENTRO DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA DELL'ESERCITO ITALIANO.

Telefono: 06 47357902
Sotrin: 1037902
smecra@esercito.difesa.it



ESERCITO

ESERCITO

B G A

BENE GERENDO AGIMUS

INSERTO AL N° 23

ELEMENTI CONCETTUALI DEL DIRITTO DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E DELLE SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE PRIVATE VERSO LA P.A.

a cura del Ten. Col. Antonio D'ONOFRIO



Elementi concettuali del Diritto degli atti amministrativi e delle situazioni giuridiche soggettive private verso la P.A.

Antonio D’Onofrio

Indice del lavoro

Capitolo 1

Pubblica Amministrazione e Diritto Amministrativo

Capitolo 2

I vizi dell'attività amministrativa e le situazioni giuridiche soggettive dei Cittadini. Rimedi in via di autotutela.

Capitolo 3

Impatto delle fonti normative secondarie sui rapporti giuridici P.A./cittadini con particolare riguardo alla potestà regolamentare di P.A.

Capitolo 1

Pubblica Amministrazione e Diritto Amministrativo

La **Pubblica amministrazione centrale e periferica**, anche a carattere locale, territoriale, realizza le finalità che il legislatore, anche quello regionale, fissa attraverso le norme primarie e secondarie ed in piena aderenza al dettato costituzionale. Portando così a compimento, nell'interesse anzitutto pubblico, la "vivificazione" dell'ordinamento giuridico, oggettivamente inteso. E realizzando *secundum legem* caso per caso, di volta in volta, nel rispetto anteposto sempre della **tutela dell'interesse pubblico** (altrimenti detto, secondo taluni autori "massimo benessere collettivo"), il soddisfacimento dei **diritti soggettivi** e degli **interessi legittimi** pretensivi dei singoli cittadini. Ovvero, con azione ablatoria - se del caso -, sopprimendo o comprimendo, altre situazioni soggettive attive, nell'interesse collettivo di tutela del bene pubblico od ancora per tutela di interessi, anche di diritto privato, comunque maggiormente meritevoli di tutela che ostano ed impongo al cittadino una posizione al più di tipo difensivo.

La Pubblica amministrazione non è un monolite. Abbiamo oggi una pluralità di amministrazioni pubbliche centrali, periferiche e autonome. Ognuna ha le sue specificità e si occupa di dati aspetti della dimensione pubblica e delle relazioni tra questa ed i privati. Troviamo così amministrazioni pubbliche protese a preservare l'ordinamento giuridico, lo Stato, la Nazione ed il Popolo italiano. A svolgere cioè una funzione conservativa a mezzo della tutela dell'ordine pubblico, della difesa nazionale e delle pubbliche istituzioni democratiche. Di questo comparto fa parte di certo la Difesa militare – e le sottoposte Forze armate – ma anche il Dicastero degli Interni od altri a cui spetta, in tutto o in parte, la gestione delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile.

Quindi rinveniamo una Amministrazione pubblica le cui componenti sono preposte alla tutela del benessere dei Cittadini e della Colletività – amministrazioni che hanno dato volto ai recenti "Stati sociali di diritto" e che in un modo o in un altro garantiscono il *welfare* fino agli strati sociali più bisognosi (Sanità, Istruzione, Trasporti, Università, Previdenza sociale: per fare degli esempi).

A queste due importanti diramazioni della P.A. se ne affiancano molte altre, non solo ministeriali. Si pensi agli Enti pubblici locali, territoriali ed economici, e da ultimo alle cc.dd. "Amministrazioni indipendenti" che hanno specifico ruolo di controllo, indirizzo e vigilanza. Si pensi alle *Autorit*y contro la corruzione, per la garanzia della *privacy* nelle comunicazioni, a tutela della concorrenza libera nei mercati, ecc.

Ovviamente l'amministrazione pubblica intesa soggettivamente è formata da Organi e questi da Persone fisiche che sono in rapporto di servizio con la Pubblica amministrazione stessa.

Ma occupiamoci della nozione delle **attività** che la P.A., come sopra molto succintamente delineata, si occupa per la realizzazione dei fini ad essa istituzionali.

Regolamenti, direttive, circolari, atti ammnistrativi generali, atti endoprocedimentali, provvedimenti espressi, silenzio-assenso o rigetto, consuetudini e prassi amministrative, tutte tipiche esternazioni dell'*actio* di diritto amministrativo della P.A., dunque danno corso, attraverso fatti e soprattutto atti, alla esecuzione delle disposizioni normative di cornice all'azione amministrativa: restringendo o ampliando, ogni volta che si concretizzano, le sfere giuridiche dei soggetti che soggiacciono e si difendono, o chiedono e ottengono dalla P.A. stessa o che, in qualche modo, entrano a contatto con l'azione amministrativa.

Quando parliamo di non contrarietà dell'azione amministrativa all'ordinamento giuridico normativo oggettivo non possiamo non ricomprendere in tanto, oltre che la conformità alle leggi, anche la aderenza dell'azione di diritto della P.A. ai cc.dd. "**prìncipii amministrativi" nazionali (molti di rango costituzionale) e comunitari**. Al riguardo di questi ultimi è bene solo ricordare che oggi accanto al diritto amministrativo italiano, la P.A. in genere, ed i cittadini che vi si relazionano, sottostanno anche ad un diritto amministrativo comunitario e, per specifiche tematiche, ad un diritto amministrativo internazionale (sul punto è bene ribadire che dopo vari tentennamenti anche la Consulta ha ritenuto disapplicabili le norme del diritto amministrativo nazionale, ove in contrasto con le norme comunitarie in ambito di diritto amministrativo. Ciò nonostante sulla scorta della maggioritaria "teoria dei controlimiti" il giudice nazionale può eccepire la questione di incostituzionalità della normativa interna di ratifica del Trattato istitutivo della Ue, nel caso in cui dette disposizioni normative siano in netto contrasto con i principi costituzionali supremi. La questione viene rimessa in ogni caso alla Corte di Giustizia dell'Ue).

In ogni caso ogni azione della P.A., di qualsivoglia tipologia, deve essere conforme alle leggi ed ai principi del diritto amministrativo italiano e comunitario.

Altresì è utile sottolineare come la conformità alla legge ed ai principi non deve essere caratterizzante i soli atti e provvedimenti amministrativi in senso stretto, ma anche, a maggior ragione, gli atti aventi valore normativo/regolamentare che la P.A. stessa pone in essere, spesso per colmare, in talune materie, lacune o genericità ed astrattezza, sussistenti nelle fonti normative primarie. Si tratta delle **fonti normative c.d. "secondarie"**, che pur non avendo contenuto normativo in senso formale, di fatto, sono portatrici di disposizioni amministrative che, in forza della loro generalità o della loro qualificata appartenenza a firmatari di vertice della P.A., assurgono a rango di fonti "normative" del diritto.

Va qui ricordato che, per realizzare taluni obiettivi pubblicistici od anche per concorrere alla realizzazione indiretta di questi fini, anche la P.A. pone in essere atti di carattere negoziale (in specie i cc.dd. "**contratti ad evidenza pubblica**"), ove però, pur agendo sul piano del diritto privato e non sul piano del diritto amministrativo e cioè ponendosi sullo stesso piano delle controparti private, deve sempre garantire la piena aderenza alle norme vigenti ed ai principi amministrativi, tenendo presente la tutela dell'interesse pubblico e la natura autarchica della P.A. stessa. Ecco che in questi casi le norme di diritto amministrativo si affiancano - in uno - (applicandosi in modo derogatorio, integrativo, ecc., se del caso) alle **norme di diritto civile**, lasciando intravedere dunque una P.A., priva sì di poteri autoritativi nello svolgimento di attività privatistica (alla stregua delle altre persone fisiche o giuridiche di diritto privato) ma sempre pronta anzitutto a tutelare il pubblico interesse (si pensi all'Ufficiale/Funzionario rogante un contratto di lavori, fornitura o servizi della P.A., che in tale veste rappresenta la tutela del bene pubblico, a differenza dell'Ufficiale/Funzionario stipulante con la controparte civile, che rappresenta quella P.A. come fosse un ente di diritto privato) .

Non di meno è il caso di raccordare – ancora – a questi primi concetti introduttivi di diritto amministrativo il concetto di amministrazione in termini soggettivi. Che pure invade – o è invaso – da norme di diritto privato. La P.A. infatti si avvale di **un'Organizzazione amministrativa** composta da personalità giuridiche di diritto pubblico che ne rappresentano l'entificazione e dagli organi in cui i singoli Enti si articolano. E quindi dalle singole persone fisiche che sono legate alla P.A. da specifico rapporto di servizio. Anche l'amministrazione soggettivamente raffigurata soggiace al **principio di legalità** che, peraltro, caratterizza tutte le fasi di reclutamento, impiego e avanzamento dei **Pubblici dipendenti** delle carriere esecutive, direttive e dirigenziali.

Ciò nonostante, a seguito della c.d. **"privatizzazione"**, il rapporto di lavoro per la più parte del Personale di P.A., non soggiace alle norme di diritto amministrativo ma alle norme civilistiche in materia di diritto del lavoro. Un *favo*r, questo ultimo, che rende particolarmente debole l'insieme delle garanzie pubblicistiche per i dipendenti di P.A., a cui è consentito in ogni caso di operare in piena legalità. La stessa P.A. poi, nelle vesti di "datore di lavoro", offrirà ai lavoratori pubblici le garanzie tipiche che offre un datore di lavoro di diritto civile comune.

Ma sin' ora non abbiamo ancora affrontato la domanda di base: cosa è in breve la pubblica amministrazione?

Va quivi subito detto che, manca in diritto oggettivo una definizione giuridica vera e propria di Pubblica amministrazione, essendovi piuttosto diverse definizioni operanti a seconda di quale parte/componente di essa venga menzionata in singole specifiche disposizioni normative. E, pur tuttavia, a ben vedere, possiamo elencare "cosa" la compone – ripetendo diversamente, quanto già preconizzato sopra: tutti i Ministeri dello Stato italiano, tutte le Scuole di ogni ordine e grado, le Università statali, le Aziende e le Amministrazioni statali autonome, le Regioni, le Provincie e i Comuni, le Camere di commercio, industria e artigianato, gli Enti pubblici economici e non, le Agenzie, le Autorità indipendenti, e così a discorrere.

A seguito dell'entrata in vigore della **Carta costituzionale**, diversamente che nel Secolo XIX e nei primi 40 dello scorso secolo (dove si riteneva che la P.a. fosse autrice del suo stesso diritto, mentre le altre materie giuridiche fossero frutto del Legislatore), **il diritto della P.A. passa dall'essere un diritto prodotto dalla Pubblica amministrazione** – a cui i Padri costituenti hanno voluto dare eminentemente solo potere esecutivo – **ad un diritto che le amministrazioni di diritto pubblico devono osservare**.

Solo in via residuale anche la P.A. – e lo si è visto parlando delle "fonti secondarie" – mantiene oggi *munus* e capacità normativa. Dal che il diritto amministrativo attuale deve essere inteso strettamente come fondato e dato da norme di rango legislativo e costituzionale. Il che, lo si ripete, non esclude – visto anche il proliferare sin dagli ultimi vent'anni del XX Secolo di centri di normazione – che non entrino tra le fonti del diritto amministrativo atti giuridici e prassi consolidate (sempre che conformi alla legge ed alla Costituzione italiana *in primis*). Rendendo di fatto "attiva", protagonista del diritto amministrativo oggettivo, nei limiti di legge, la parte a-politica e tecnica del potere esecutivo: la P.A.

Che, lo si ridice, è data da due tipologie che quotidianamente si compenetrano: 1) l'organizzazione, e le risorse umane, strumentali e finanziari di cui si compone (la c.d. "**P.A. statica"**); 2) la gestione mediante procedimenti amministrativi, che l'organizzazione mette in piedi di volta in volta nel nome in primo luogo dell'interesse collettivo (la c.d. "**P.A. dinamica"**). Nella maggior parte dei casi ogni singolo **procedimento amministrativo** (composto da una pluralità di fasi e atti, anche di diritto privato) sfocerà in un **provvedimento amministrativo specifico o generico**.

Dal che discende che l'Organizzazione di P.A. – più ancora che la gestione giuridica degli atti di P.A. –, non è fuori dal diritto amministrativo, anzi ne è la parte *sine qua non*. Tanto che i principi costituzionalmente più rilevanti del diritto amministrativo – secondi solo, verosimilmente, al **principio di legittimità** –, quali contenuti ed enucleati nell'art. 97 Cost. ita. e cioè il **buon andamento** e l'**imparzialità**, sono stati collegati dal costituente all'organizzazione amministrativa piuttosto che all'attività di P.A.

E’ bene precisare che quando parliamo di organi pubblici si parla di una serie continua che dall’alto dello Stato – di per se concetto che può rispondere ad una **“teoria dell’organo”** – scende fino agli organi interni, ed ancora ai più piccoli e locali e/o decentrati Enti del c.d. **“settore pubblico allargato”**. Tale proliferazione interna degli organi di P.A. (allo Stato post-unitario prima ed a quello costituzionale dopo) ha avuto la sua *ratio* nella necessità duale di rendere sempre più tecnica e meno politica l’attività amministrativa e quindi renderla sempre più competente e vicina rispetto alle problematiche reali connesse alle situazioni giuridiche soggettive dei singoli cittadini, rapportate al bene pubblico; evidenziandosi, in questo, la crescita democratica dello Stato costituzionale rispetto al grado di democraticità mostrata dagli ordinamenti giuridici italiani pre-unitari.

In Italia la **partizione oggettiva del diritto amministrativo** viene, *prima facie*, cristallizzandosi intorno alla definizione che ne dà lo Zanobini[1]. Sicché avremmo un diritto amministrativo per la difesa esterna, uno relativo all’ordine interno e alla pubblica sicurezza. Uno relativo alla Popolazione, quindi uno per la pubblica sanità, uno per la pubblica istruzione e per la cultura, uno per i rapporti anche di diritto privato con le persone fisiche e giuridiche di diritto privato, un altro per i trasporti e le pubbliche opere, uno per i rapporti economici e le funzioni pubbliche in campo economico (che abbracci i tre settori incluse banche e assicurazioni). Chiuderebbe il campo il diritto amministrativo predisposto per le funzioni tipiche di uno Stato democratico e sociale: il diritto dell’assistenza e della beneficenza. Ma di tutto questo, di cui peraltro pur già si è detto, in termini parzialmente diversificati, in precedenza, non si ritiene di dover approfondire oltre attesa la brevità del presente lavoro.

[1] Cfr. ZANOBINI G., *Corso di Diritto Amministrativo, ED. 1959, Ivi Vol. I*

Ora al di là della generalizzazione del tema *de qua*, va precisato, che a fronte di un accresciuto campo di intervento della P.A. e del conseguente proliferare delle materie trattate (basti pensare che oggi abbiamo un diritto amministrativo della **digitalizzazione**, uno per la **sicurezza sui luoghi di lavoro**, uno per la **tutela della *privacy***, ecc.), ancora oggi le partizioni per materia dell'attività amministrativa scriminano per la competenza o la incompetenza a trattare di date problematiche. Il che poi ha rilievo laddove, lo si vedrà, si parla di attività viziata, *ratione materiae*, della P.A.

Capitolo 2

I vizi dell'attività amministrativa e le situazioni giuridiche soggettive dei Cittadini. Rimedi in via di autotutela.

La Pubblica amministrazione quando agisce nell'**espletamento di attività amministrativa**, e dunque in **modo autoritativo** e mai paritetico con il privato cittadino, si raffronta ed in qualche modo modifica o influenza la **sfera giuridica soggettiva dei cittadini** stessi. Potendo, come si è già fatto cenno, ampliare o restringere le situazioni soggettive attive dei cittadini che, non in astratto, si interfacciano con essa. Come vedremo il legislatore ha però previsto un sistema di tutele per la "controparte" di diritto privato, che, in ipotesi di riduzione dei diritti e degli interessi dei cittadini, faccia giustizia laddove sussistano fondati motivi per ritenere errata, viziata, ecc. la scelta che compie la P.A. alla luce dei **margini valutativi discrezionali** riservati ad essa, caso per caso, dalle vigenti **disposizioni di legge**. Non solo la **violazione della legge** in se, comunque, determina vizi negli atti e nei provvedimenti amministrativi, ma, come noto - e come appena preconizzato - ben anche **l'incompetenza (che può essere assoluta o relativa)** e, inoltre, **l'eccesso di potere** da parte dell'Amministrazione pubblica che li pone in essere agendo entro margini discrezionali.

Si ha violazione di legge, che è vizio di legittimità per eccellenza, quando l'atto amministrativo (nella più ampia accezione dei termini) sia posto in essere in modo difforme, divergente, dal dettato normativo. E si parla di violazioni del paradigma dispositivo contenuto in qualsivoglia fonte del diritto, primaria o secondaria che sia.

La violazione può consistere: in un difetto di ordine formale rispetto alla prescrizione normativa (vizio di forma); **nella non applicazione delle disposizioni della norma di riferimento o nella falsa applicazione della stessa**; nella illegittimità del **contenuto (contrario alle norme od ai principi fondamentali dell'Ordinamento giuridico**); nella **violazione dei principi del diritto amministrativo** (imparzialità, buon andamento, pubblicità e trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, in rapporto alla azione amministrativa). Si aggiunge appena che **taluni vizi di legittimità, di forma, non rendono l'atto annullabile, ma emendabile** al più. E ciò laddove la violazione delle prescrizioni formali, non abbia influito sul dispositivo dell'atto che, si dice in gergo, "non avrebbe potuto essere che quello adottato". Dal lato opposto a quello degli **atti emendabili (detti anche in dottrina "irregolari")**: **l'atto viziato di illegittimità costituzionale rappresenta la forma più grave di violazione di legge**. Altro tipo di vizio di legittimità dell'atto è dato dall'atto gravato da eccesso di potere. Questi, in breve, si ha laddove la P.A. non persegue, con quel dato atto, il fine che avrebbe dovuto perseguire sulla scorta della norma attributiva del relativo retrostante potere. E' il vero "effetto collaterale" dell'errato uso della discrezionalità. Per parte maggioritaria della dottrina un atto affetto da eccesso di potere è *contra legem*, nel senso che supera limiti e principii dati dal potere legislativo di riferimento. Attua qualcosa di diverso – e non conforme all'interesse pubblico e/o dei singoli – rispetto alle prescrizioni normative.

Tante sono le **figure cosiddette sintomatiche** che dimostrano, almeno sul piano potenziale, che l'attività giuridica di PA possa ritenersi viziata in termini di legittimità, per **eccesso di potere**.

Tra queste si segnalano: lo **sviamento del potere**, l'**illogicità** (da taluni definita come il mancato rispetto del c.d. "principio di logicità-congruità"), **l'ingiustizia manifesta**, **la disparità di trattamento**, la **mancanza di proporzionalità**, **l'erronea valutazione dei presupposti**, la **contraddittorietà**, **il difetto o l'assenza di motivazione**, solo per citare le più ricorrenti. Storicamente il diritto amministrativo, infatti, era ritenuto il diritto dell'esecuzione della norma, salvo i suoi poteri, marginali, discrezionali, e, ad un sol tempo, secondo altri il diritto della cura in concreto dei diritti pubblici. Ma anche il diritto che da tutela e riconosce in ordinamento giuridico i diritti dei privati ove ritenuti legittimamente tali e meritevoli di accoglimento o, *au contraire*, che pone in essere la delegittimazione di pretese o di difese dei privati. Resta fermo che a prima tutela e a garanzia della correttezza dell'attività amministrativa della P.A., per gli aspetti discrezionali soprattutto, vi sia il rispetto assoluto che va osservato *sine qua non* del **principio di legalità**. La P.A. è infatti soggetta solo alla legge. In effetti:

- la legge definisce a monte dei procedimenti amministrativi quelli che sono i limiti della P.A. da osservare nelle interazioni con le sfere giuridiche dei privati cittadini ovvero con quelle parimenti tali di Enti di diritto privato dotati di personalità giuridica o di qualche forma di autonomia. Entro detti limiti la discrezione degli amministratori può operare. Non oltre;
- sempre la legge sancisce, oggi in modo compiuto e netto, la **separazione tra attività amministrativa (che potremmo qualificare come "tecnica") e attività governativa (che chiamiamo oggi diffusamente "politica");**
- il funzionamento, l'organizzazione ed i rapporti giuridici inerenti ogni Amministrazione pubblica debbono sottostare alla legge, o ove non normati, assumere almeno il carattere di *praeter legem*.

Si ha, infine, **incompetenza l**addove il vizio di legittimità sta nella **violazione delle norme sulla funzione amministrativa**. Se l'atto amministrativo avrebbe dovuto essere emanato, con altra forma e sostanza, da altro Organo dello Stato, o se l'atto, pur dovendo essere atto amministrativo, viene emanato da Pubblica amministrazione totalmente non competente in materia (esempio un accertamento fiscale emesso da un provveditore agli studi) si ha l'ipotesi – eminentemente "di scuola" – **dell'incompetenza assoluta. Che rende l'atto ovviamente nullo**. Si ha invece **incompetenza relativa** laddove l'atto sia emanato da organo o soggetto, non investito della specifica funzione, appartenente però alla stessa Amministrazione dell'organo o soggetto che avrebbe dovuto emanarlo. Essa può essere: per materia; per grado; per territorio; per valore**.** E' foriera di **annullabilità**.

Detto quanto sopra, nei ristretti limiti consentiti da una solo breve trattazione del tema dei vizi dell'attività di P.A., c'è ora da chiedersi sul "cosa" e su "chi", oltre che rispetto al pubblico bene o interesse, possa riverberare gli effetti non conformi l'attività di P.A. viziata in termini di legittimità.

Un privato cittadino può essere titolare di una situazione soggettiva più o meno garantita tale dalla Costituzione, dalla legge e dalle altre fonti del diritto oggettivo. Si parla al riguardo di **posizioni giuridiche soggettive tutelate ed effettive. Tra queste, le posizioni di diritto soggettivo sono le uniche nei cui riguardi il potere di una P.A. è davvero residuale**, ma non privo di potenzialità (viene in mente subito l'azione pubblicistica di espropriazione del bene privato per pubblica utilità che azzera il diritto soggettivo di **diritto privato -diritto assoluto- di proprietà**).

Una prima generica e in gran parte superata scuola di pensiero giuridico[2] ci portava, a grandi linee, a dualizzare, infatti le situazioni giuridiche dei privati in due tipologie:

2 Cfr. CASSESE S., Le basi del diritto amministrativo, ED. 1995, pag. 432 ss.

- **i diritti soggettivi** che venivano sottoposti, ove determinassero problematiche e questioni, al sindacato giurisdizionale dell'Autorità giudiziaria ordinaria e dunque venivano ritenute di **diritto comune (civile o penale che fosse)**;
- **gli interessi legittimi** che, **sottratti al giudice di merito di diritto comune, divenivano oggetto della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo**. E sono proprio questi a poter essere erroneamente attribuiti o negati ai privati, a causa di vizi della attività di P.A. che vi sta dietro, a seguito di violazione di legge, di incompetenza relativa o, soprattutto, di eccesso di potere.

Secondo questa scuola di pensiero, granitica fino a circa un secolo addietro, ma ancora maggioritaria per buona parte del XX Secolo, l'indizio per stabilire se la pretesa – anche difensiva – del cittadino fosse da ritenersi ascrivibile alla prima o alla seconda tipologia di situazioni giuridiche soggettive, era dato dalla vincolatività, o meno, dell'attività di P.A. alla legge. Ove l'attività del "potere esecutivo" fosse stata inquadrata in un alveo in cui tutto il suo iter, la sua finalità, i mezzi, i tempi, ecc. sarebbero stati definiti da legge, allora si sarebbe stati di fronte ad un'attività volta a riconoscere (o meno) un diritto soggettivo quale tale. Invece, laddove al pubblico amministratore la legge avesse riconosciuto dei **poteri di scelta, di opzione, ecc. nell'*an*, nel *quomodo*, nel *quantum* o nel *quando***, ovvero "tecnicamente", - cioè laddove la P.A. avesse dei margini più o meno ampi di discrezionalità-, avremmo avuto un'*actio* di P.A. correlata, invece, ad interessi legittimi. A ben vedere è chiaro, ad esempio, che l'eccesso di potere – e non la violazione di legge – potrebbe esserci ogni qualvolta la P.A. pone in essere atti, provvedimenti in evidente mancanza di osservanza di suoi atti quali Circolari e norme interne o prassi amministrativa – quest'ultima allorché sorretta dalla *opinio juris ac necessitatis.*

Ed in ciò la conferma della ricorrenza maggiore di questo vizio di legittimità rispetto ad altri.

A partire, però, dagli anni ’20 del ‘900, e ancor più dopo i ’70, si è, piuttosto, lasciata cadere la netta dicotomia diritto soggettivo, vincolatività, giudice ordinario da un lato, interesse legittimo, discrezionalità, giudice amministrativo dall’altro. Per giungere alla giurisdizione per materia che porta ambedue i giudici a conoscere di questioni di diritto e di questioni di interesse.

Come sostiene del resto CASSESE[3], peraltro anche: **“*il diritto comunitario è indifferente alla distinzione*”**. E, in atto, ben conosciamo il rango che ha assunto il diritto comunitario tra le fonti dell’ordinamento giuridico italiano.

Ma **cos’è un diritto soggettivo?** Diciamo, in premessa, che secondo la dottrina maggioritaria, non esistono diritti soggettivi “tipici” o “nominati” del diritto amministrativo essendo gli stessi anche (o meglio, essenzialmente, figure soggettive del diritto comune, privato *in primis*). In altri termini un diritto soggettivo non è tale solo nei confronti di una Pubblica amministrazione, che ne valuterà la tutelabilità sulla scorta della comparazione con l’interesse pubblico, ma un diritto soggettivo che tale è anche nei confronti di altri privati. **Tutte le situazioni soggettive non enumerate ed enucleate a monte, pur tutelabili in ragione dei privati cittadini, verso la P.A. sono,** come efficacemente, per primo, sottolineò il CAMMEO: **“*diritti che assumono, per ragioni storiche nel nostro ordinamento il nome di interessi legittimi*”.**[4]

In altri termini la P.A., sempre più aperta allo **Stato sociale** dall’iniziale **Stato liberale** di partenza post unitaria, h**a virato da una generale posizione autoritativa verso il privato cittadino che vi si rapporta, ad una posizione solo in parte dissimile da quella che ognuna delle parti ha in un rapporto giuridico di diritto privato**.

---

3 Cfr. CASSESE S., Opera citata, iv pag. 469

4 Cfr. CAMMEO F., Corso di diritto amministrativo, 1911-14, pag. 209 e ss.

Dal che la situazione giuridica di soggezione si è decisamente ridotta: tal volta rendendo, per assurdo, tutelabile di più un interesse legittimo che non un diritto soggettivo.

Non è stato sempre così. Infatti, **per tutto il primo '900 il cittadino di fondo era un "soggetto passivo del potere amministrativo dello Stato e del Settore pubblico in genere"**, che, dunque, si avvalevano di strumenti eminentemente autoritativi. **L'alveo dei diritti era sacralizzato dalle norme costituzionali e civilistiche** (Vds. diritti essenziali e universali della persona, diritti civili, diritti politici ed economici) – **quasi come se: non esistesse un diritto amministrativo collegato alle situazioni giuridiche soggettive di diritto privato e al mondo dei diritti soggettivi; – al suo "esterno" – residuassero, perciò, degli interessi non qualificati del cittadino-suddito verso l'autorità statale e pubblica e dunque lungi dall'essere definibili legittimi.**

La più accreditata teoria sugli interessi legittimi ha provato però, gradualmente, a farsi strada. Iniziando col dire che laddove un diritto, seppure in senso lato o potenziale, di un cittadino si compara e confronta con l'interesse pubblico, allora questa situazione soggettiva non potrà dirsi propriamente di diritto, dovendosi per essa parlare di interesse, e di interesse legittimo ove al privato cittadino viene concesso di far valere le sue ragioni – a tutela della sua pretesa, o difesa – innanzi all'autorità amministrativa che ha emanato il provvedimento che non concede il bene richiesto dal cittadino, per ritenuto contrasto con il bene pubblico, ovvero, per la stessa ragione non rende più effettivo in capo al soggetto la legittimazione a difendersi rispetto ad una pretesa difensiva di un bene già concesso.

Certo che restano accese varie perplessità dottrinali sulla possibilità che il mondo del diritto amministrativo ammetta situazione soggettive proprie. Come se il cittadino potesse avere

dei diritti che se rapportati alle sfere giuridiche di altri privati si confermerebbero essere diritti soggettivi *tout court* e, invece, ove posti in rapporto giuridico con lo Stato od altri Enti pubblici si atteggerebbero a interessi legittimi – in verità di fronte ad una requisizione di proprietà privata, ad esempio, il relativo diritto (assoluto ed opponibile *erga omnes* – quindi anche ai soggetti giuridici di diritto pubblico), viene solo "sospeso" subendo, per superiore interesse pubblico, un semplice affievolimento (**diritto soggettivo affievolito**). E nemmeno diviene interesse legittimo quello che residua all'espropriato. Che vede mutare il suo diritto di proprietà in un diritto – altrettanto soggettivo ed assoluto – ad ottenere l'indennizzo.

Secondo altra teoria: **l'interesse legittimo di un cittadino è una situazione soggettiva prettamente amministrativa che sfugge alla teoria generale del diritto**, **che riconosce solo i diritti assoluti e relativi dei soggetti**; finendo così con il divenire, si passi il termine, "il diritto" del singolo a difendersi nei confronti di un atto amministrativo che non ne ha ampliato i "beni" ovvero li ha ridotti. Difesa che, come è pacifico invece, avviene o sul piano giustiziale, o anche su quello amministrativo, attraverso la figura procedimentale di diritto amministrativo processuale nota come **"ricorso"** (che potrà essere, per l'appunto o giurisdizionale, ossia davanti al **Giudice Amministrativo**, o amministrativo se posto in pendenza presso la **stessa P.A.** o in via straordinaria al **Capo dello Stato**).

Ritornando ancora **sulla attività viziata della P.A**., discorso a parte (ma necessario per una pur minima completezza editoriale) e che esula dalle finalità del presente lavoro, va fatto per il **vizio di merito degli atti di P.A.-** Quello cioè che si presenta ancorché l'atto sia conforme al diritto. E cioè non palesi né violazione di legge, né eccesso di potere, né incompetenza. Ma solo **mancanza eventuale di opportunità**. Essi pure possono influire nelle sfere giuridiche dei singoli cittadini.

Si tratta di atti che, in effetti, appaiono *prima facie* inopportuni rispetto alle situazioni soggettive di terzi a cui si rapportano. Per il che viene da chiedersi se sussistono margini di tutela per il privato. La normativa sul procedimento amministrativo **(la nota Legge 241/90)**

tace sul punto, parlando di **annullabilità d'ufficio (autotutela) per i soli vizi di legittimità** esaminati in precedenza. Residuerebbe la sola **revoca** dell'atto per una rivalutazione dei motivi posti a base dello stesso, in rapporto all'interesse pubblico che viene nuovamente rivalutato.

In linea di massima **il sistema giuridico-amministrativo italiano si fonda**, per la materia degli atti amministrativi e della loro relazione rispetto alle situazioni soggettive dei terzi, **sulla esigenza di conservazione dei valori giuridici che le scelte di P.A. hanno prodotto sui singoli**. Si è cioè ben consapevoli che la eliminazione – la citata revoca ne è esempio – dell'atto potrebbe determinare effetti ben ulteriori a quelli diretti e per una singola persona fisica o giuridica a cui l'atto è rapportato in modo immediato. Tanto da lasciare presagire per talune ipotesi finanche possibili pregiudizi allo stesso interesse generale.

Tra gli istituti di autotutela conservativa emerge, senz'altro, la **convalida**. A mezzo della quale la P.A., dopo aver individuato ed eliminato i vizi presunti dell'atto, lo conferma all'Ordinamento giuridico, esternandolo, *ex novo*, nel suo portato corretto. Del resto l'istituto "vive" anche in ambito civilistico (art. 1444 del Codice Civile). La difficoltà a convalidare un atto amministrativo tuttavia non è cosa di poco conto. Vi sono atti che sono il risultato di procedimenti amministrativi complessi e pluri-organo va da se che il titolare dell'atto finale – ma così anche quelli degli **atti endoprocedimentali e strumentali** - possa sanare solo i vizi al suo livello e discesi dalla sua eventuale discrezionalità. Non potendo eliminare e convalidare vizi che discendessero ed appartenessero all'autonomia procedimentale di altri **Responsabili** intervenuti a monte del provvedimento in questione. Inoltre sul piano giustiziale, uscendo dagli istituti di autotutela, **non è possibile convalidare un atto ove già impugnato – salvo che per vizio di incompetenza relativa**. Mentre l'atto di convalida – ed è qui la sua forza – sarà inoppugnabile se non si è impugnato il provvedimento convalidato emendato dagli errori.

Capitolo 3

Impatto delle fonti normative secondarie sui rapporti giuridici

P.A./cittadini con particolare riguardo alla potestà regolamentare di P.A.

La **normazione primaria**, quella che promana dal potere legislativo – anche per il tramite di leggi delega al Governo e i discendenti **decreti legislativi** ed anche attraverso i **decreti - legge** in urgenza dell'esecutivo e le susseguenti leggi di conversione – difficilmente sfugge dal carattere di **generalità, astrattezza ed universalità**, e dunque davvero in via del tutto residuale impatta, in modo diretto e specifico, e per volontà della P.A., su situazione giuridiche soggettive non già assolute e solo potenzialmente riconoscibili dall'ordinamento giuridico oltre l'aspirazione soggettiva tutelata. Diverso è ovviamente il discorso per le conseguenze dell'attività amministrativa e di quella privatistica della P.A. che normalmente comporta, salvo in ipotesi che tratti materia amministrativa generale, risvolti per singoli cittadini che potranno pretendere, rispetto ad essa, la conclamazione di una posizione giuridica soggettiva "debole" ed ottenere un bene pubblico *latu sensu*, ovvero difendersi da un diritto pretensivo ed autoritativo della stessa P.A. che voglia menomarli di una pur solo in ipotesi titolarità di situazione giuridica soggettiva.

Vi è poi, come più volte richiamato in precedenza, una categoria di **atti che, pur essendo espressione del Governo, della P.A. e degli Enti pubblici in genere, assumono il carattere di fonti normative secondarie**. Sostanzialmente sono cioè norma e non atto. Ma formalmente sono ascrivibili agli **Atti amministrativi generali e/o di alta amministrazione,** nel senso più ampio del *genus* di appartenenza. Che devono essere, come si è detto, conformi alle disposizioni legislative. Ad essi verrebbero ascritti anche i **Regolamenti.** Di certo vi compaiono le **Direttive** (anche e sopratutto quelle adottate con **D.P.R.** e cioè quelle con portato da Regolamento). Pur tuttavia, vi sarebbero però elementi che differenzierebbero quelle che generalmente sono ritenute "fonti secondarie del diritto" cioè gli atti amministrativi

regolamentari e quelli generali e/o di alta amministrazione. In effetti queste due tipologie di "atti amministrativi" hanno in comune:

- la comune matrice data dal fatto che promanino, soggettivamente parlando, entrambi dalla P.A. e non dal potere legislativo *lato sensu*;
- **entrambe le tipologie di atti non soggiacciono all'obbligo di motivazione** – prescritto invece dalla normativa sul procedimento amministrativo, ex art.3, comma 2 della Legge n. 241/90.

Ciò non toglie che **gli atti adottati con Regolamento sotto forma di D.P.R**. originino, a differenza di quelli amministrativi generali, la violazione di legge nei casi in cui singoli atti amministrativi ne violino i dispositivi – dal che il corollario che quale rimedio al cittadino per gli atti amministrativi posti in violazione dei Regolamenti si ha possibilità di ricorrere per Cassazione. Essi infatti non possono essere ignorati (vige per essi il brocardo ***ignorantia legis non excusat***). Innovano l'ordinamento giuridico inteso quale corpus normativo (***iura novit curia***). **La Giustizia amministrativa può disapplicarli**.

Al contrario, gli Atti amministrativi generali quali le Ordinanze, i Bandi di gara o di concorso pubblico, le stesse Direttive (ove non adottate con D.P.R.), ecc., pur non essendo rivolti a specifici soggetti privati sono determinabili successivamente in quanto a destinatari. La loro violazione non determina mai la violazione di legge ma, al più, l'eccesso di potere.

In ogni caso, al di là di quanto predetto, la legge (anche sotto forma di decreto legislativo o decreto legge) è preminente, quale fonte primaria, sui regolamenti **(c.d. "preferenza della legge").** Ai regolamenti, secondo la Costituzione italiana, possono essere precluse, alcune materie per la c.d. **"riserva di legge"**. Materie che, evidentemente, si ritiene debbano essere normate solo dalle leggi e dai decreti legge e legislativi. Ciò, salvo che al legislatore non venga solo mantenuto il *munus* proteso a definire la base legislativa alle conseguenti attività giuridico-amministrative della P.A. - ad esempio il tributo *alpha* piuttosto che *beta* lo introduce l'atto normativo, ma il dettaglio della imposizione (quello che può fare la differenza

per le potenziali situazioni giuridico-soggettive dei singoli) lo "delega" all'Esecutivo. In questa ultima situazione ci si trova di fronte ad una "riserva di legge relativa".

Ne deriva che nella seconda ipotesi di cui sopra ci si troverà di fronte ai cc.dd. "Regolamenti civiilistici" la cui previsione pre-Costituente è contenuta, infatti, negli **artt. 3 e 4 delle Preleggi** (ossia detto delle "Disposizioni sulla legge in generale, **preliminari al Codice Civile**", ex R.D. n.262/1942 e s.m.i. - con peculiare riguardo alle abrogazioni disposte con Legge n. 218/1995). Oltre ai predetti Regolamenti ritroviamo anche, sullo stesso piano, le "**Ordinanze**".

Ancora più importante è il sottolineare che tutta l'attività amministrativa di P.A. – dunque anche quella regolamentare – è assoggettata al "**principio di legalità**" inteso qui non tanto sotto i profili configuranti la preferenza della legge di cui si è detto, ma quale sintesi dell'ordinamento giuridico, che è per l'appunto, composto, dato da norme generali ed astratte e dunque da leggi e atti aventi forza di legge. Ne sarebbe dunque parte meramente esterna e conseguenziale la serie di atti amministrativi compresi quelli regolamentari. Atti che perseguono la cura dell'interesse pubblico, e in uno la tutela di quelli dei singoli cittadini, di volta in volta interessati, ove però riconosciuti conformi all'ordinamento giuridico e non contrastanti con l'interesse pubblico stesso.

In altri termini il principio di legalità altro non dice che: la P.A. ha il compito di perseguire finalità pubbliche, cura dell'interesse pubblico e di farlo secondo quanto previsto e ad essa affidato dalla legge. **La P.A. è così funzionalizzata[5] nei fini indicati per essa dal legislatore**.

I regolamenti che rappresentano la normazione secondaria con veste di natura però giuridico-amministrativa **soggiacciono ai tre criteri/principi ora esaminati (preferenza della legge; riserva di legge – relativa e assoluta; legalità**). Essi **possono essere di esecuzione, di attuazione e integrazione**, rispetto alle fonti normative primarie; **e/o di organizzazione e funzionamento della P.A.** In ogni caso, a differenza, degli atti amministrativi, in senso

[5] *Cfr. GAROFOLI R. Compendio di Dritto Amministrativo ed. 2025 p. 3 e ss.*

proprio, i Regolamenti presentano sufficiente carattere di generalità ed astrattezza, a prescindere dalla tipologia cui appartengono.

A chiusura di questa brevissima e veloce panoramica su alcuni aspetti fondamentali del diritto amministrativo e dell'attività organizzata delle pubbliche amministrazioni, corre obbligo di rispondere, seppure velocemente ed in sintesi, ad una domanda cruciale **sul ruolo che i Regolamenti, quali fonti secondarie del diritto, e gli atti amministrativi generali, giocano sulle posizioni giuridiche soggettive dei singoli cittadini.**

Come predetto i Regolamenti, anche ove adottati sotto forma di D.P.R. sono eminentemente, al pari degli atti amministrativi generali, pur se posti **al di fuori dei procedimenti amministrativi tipici** (quelli cioè conducenti ad atti amministrativi, specifici e con destinatario/destinatari ben delineati), restano eminentemente atti amministrativi. Per essere più corretti, essi quale ne sia la tipologia specifica, sono **atti formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi** – potendo, infatti, ben innovare, quali portatori di fonti secondarie del diritto, il diritto oggettivo vigente. Essi, detto in altro modo, sono **espressione della potestà normativa del Potere esecutivo e della P.A.**

Premesso che ogni tipo di atto regolamentare/amministrativo generale influenza tutti i Cittadini, o più o meno larghi comparti di utenza, in quanto incidendo sulla organizzazione e sulla gestione di P.A., incide in via indiretta sulla efficacia, efficienza, ecc. dell'azione di P.A. verso le situazioni giuridiche dei singoli.

Vi è però una categoria ben specifica di atti, i **cc.dd. "Regolamenti volizione-azione"**, che contenendo disposizioni che in modo diretto incidono sulle sfere giuridiche di specifici destinatari, possono essere, a differenza di tutti gli altri, direttamente impugnabili in un ricorso presso il Giudice amministrativo, ecc.

Per gli altri tipi di Regolamenti/atti amministrativi generali, occorre attendere solo eventuali **provvedimenti espressi attuativi** per impugnare anche la relativa fonte secondaria/atto generale di P.A. che ne è posta a monte (cc.dd. "doppia impugnativa").

Resta fermo il potere della **Magistratura ordinaria** di **disapplicazione dei Regolamenti.**