RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2022, n. 1

Comitato d'onore

Prefetto Lamberto Giannini, Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Gen. C.A. Teo Luzi, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri - Gen. C.A. Giuseppe Zafarana, Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza - Pres. Dott. Carlo Renoldi, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Comitato scientifico

Prof. Paolo Bargiacchi - Prof. Enzo Cannizzaro - Prof. Mauro Catenacci - Dott.ssa Neris Cimini - Col. G. di F. t.ST Oriol De Luca - Prof. Antonio Fiorella - Pref. Bruno Frattasi - Pref. Stefano Gambacurta - Proc. Nicola Gratteri - Pref. Maria Teresa Sempreviva - Primo Dir. P. di S. Pier Francesco Iovino - Cons. Antonio Laudati - Col. CC Michele Lippiello - Prof. Mario Morcellini - Prof. Ranieri Razzante - Pres. Vito Tenore - Prof. Umberto Triulzi.

Comitato di Redazione

Prof. Paolo Bargiacchi - Prof.ssa Mihaela Gavrila - Prof. Massimiliano Masucci - Gen. B. G. di F. Gustavo Ferrone - Dir. Sup. P. di S. Rosaria D'Errico - Gen. B. G. di F. Paolo Occhipinti - V. Q. P. di S. Marco Ragusa - Ten. Col. G. di F. Alessandro Giacometto - Dir. Agg. P.P. Salvatore Pede.

Direttore responsabile

Gen. D. CC Giuseppe La Gala.

Segreteria di Redazione

Ten. Col. G. di F. Alessandro Giacometto - Isp. P.P. Giuliano Paniccia.

RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2022, n. 1

SOMMARIO

Editoriale – a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala *Pag.* 5

Parte I – *Interventi* » 9

Giuseppe La Gala - *Intervento del Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia tenuto l'11 gennaio 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022* » 11

Luciana Lamorgese - *Intervento del Ministro dell'interno tenuto l'11 gennaio 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022 della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia* » 17

Parte II – *Articoli e Saggi* » 23

Gaspare Giardelli - *Il contrasto al crimine ambientale quale priorità dell'Unione europea nella lotta alla criminalità organizzata: disomogeneità degli apparati di law enforcement e dei sistemi sanzionatori nazionali. Possibili modelli di armonizzazione attraverso gli strumenti di cooperazione internazionale di polizia* » 25

Ornella Iorio - *Il nuovo Patto su asilo e migrazione* » 69

Parte III – *Voci dall'Aula* » 107

Luigi De Simone - *L'utilizzo dei dati della ANBSC (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata) a fini di investigazione preventiva sulla presenza della criminalità a livello territoriale* » 109

Antimo Cicala - *Le nuove frontiere dell'investigazione. La tecnologia applicata alle indagini: le cd. "scie elettroniche". Modelli sperimentali di coordinamento investigativo nell'azione di prevenzione e contrasto dell'utilizzo criminale in ambito penitenziario degli APR (Aeromobili a Pilotaggio Remoto)* » 153

Andrea Milani - *Mafia e impresa. Assoggettamento, concorso esterno, responsabilità da reato dell'ente* » 209

Parte IV – *Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse* » 257

Giovanni Pellegrino - *Presidi territoriali delle forze di polizia. Nuove esigenze di management, leadership e comunicazione* » 259

Fabio Perilli - *I leader delle forze di polizia globali di fronte alla complessità sociale e comunicativa. Un'analisi delle strategie nazionali e internazionali nel periodo della pandemia* » 341

Parte V – *Segnalazioni bibliografiche* » 377

"*Dal government alla governance, la trasformazione della pubblica amministrazione*", di Mariachiara Basurto - Recensione al testo di Adolfo Braga, *Buroriforma. Per una sociologia delle trasformazioni nel lavoro pubblico*, Donzelli Editore, Roma, 2021 » 379

Editoriale

a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala
Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia
e Direttore responsabile della Rivista trimestrale dell'Istituto

Il Gen. D. CC Giuseppe La Gala

Oltre ai contributi scientifici realizzati dai frequentatori del XXXVI corso di Alta formazione (che si e concluso lo scorso mese di giugno), questo numero della Rivista trimestrale raccoglie gli interventi di alcuni dei relatori della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022, tenutasi l'11 gennaio 2022 presso l'Auditorium "Prefetto Carlo Mosca", alla presenza del Presidente della Camera dei Deputati - On. Roberto Fico, del Ministro dell'interno - Prefetto Consigliere di Stato Luciana Lamorgese, del Ministro della giustizia - Prof.ssa Presidente emerito della Corte costituzionale Marta Cartabia, dei vertici dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, nonché di molti altri illustri esponenti del mondo accademico e istituzionale. Gli interventi di alcuni dei relatori sono stati inseriti nella prima parte di questo numero, che si apre con un mio personale contributo, con il quale ho inteso ricordare che l'obiettivo primario della Scuola è proseguire nel cammino virtuoso avviato quattro decadi fa, ampliando ed aprendo sempre più la riflessione sulle tematiche del Coordinamento interforze ad altri *partner* istituzionali sia nazionali che esteri, con un approccio formativo fondato sui principi cardine dell'interistituzionalità ed internazionalità.

Ha anche preso la parola il Ministro dell'interno, che dopo aver richiamato l'importanza degli istituti di formazione delle forze di polizia nel veicolare i principi di etica delle funzioni pubbliche, ha ricordato il ruolo insostituibile svolto dal Coordinamento nell'impedire il pericoloso fenomeno della frammentazione dell'agire pubblico, e non soltanto nel comparto sicurezza,

ma in tutti i settori in cui si esplicano le pubbliche funzioni.

Nella seconda parte di questo numero ("*Articoli e Saggi*") sono stati inseriti due contributi accomunati dalla prospettiva di collaborazione internazionale nel contrasto ai fenomeni criminali. La sezione si apre con il lavoro del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Gaspare Giardelli, dal titolo "*Il contrasto al crimine ambientale quale priorità dell'Unione europea nella lotta alla criminalità organizzata: disomogeneità degli apparati di law enforcement e dei sistemi sanzionatori nazionali. Possibili modelli di armonizzazione attraverso gli strumenti di cooperazione internazionale di polizia*". Dopo una panoramica sugli apparati di *law enforcement* di alcuni Paesi membri nello specifico settore, l'autore concentra la propria attenzione sull'esperienza italiana - ove l'Arma dei Carabinieri, in seguito all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, è diventata il polo di polizia ambientale più grande d'Europa - per terminare con un *focus* sull'Agenzia europea di polizia, EUROPOL e sulle prospettive unionali nel contrasto al crimine organizzato.

La Parte II si conclude con il contributo del Vice Questore della Polizia di Stato Ornella Iorio dal titolo "*Il nuovo Patto su asilo e migrazione*", che esamina alcune proposte contenute nel nuovo Patto per la migrazione e l'asilo - presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 ed attualmente in fase di discussione – con particolare riferimento a due aspetti principali: l'approccio finalizzato alla massima prevenzione e l'introduzione del concetto di solidarietà come principio che dovrebbe governare i rapporti degli Stati dell'Unione europea nell'approccio al fenomeno delle migrazioni della sua globalità.

Nella Parte III ("*Voci dall'Aula*") sono stati inseriti alcuni lavori di sapore spiccatamente investigativo, che approfondiscono le opportunità di prevenzione e contrasto offerte da alcuni peculiari strumenti. È stato dapprima inserito il contributo del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Luigi De Simone dal titolo "*L'utilizzo dei dati della ANBSC (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata) a fini di investigazione preventiva sulla presenza della criminalità a livello territoriale*". L'interessante lavoro si fonda sulla considerazione di come la banca dati dell'ANBSC – in cui sono riportati, in tempo reale, tutti i dati relativi agli immobili e alle aziende in gestione ovvero già destinate - costituisca, specie per gli investigatori delle forze di polizia e per l'autorità giudiziaria, un utilissimo strumento di analisi per delineare un'esatta mappatura dell'incidenza dei fenomeni mafiosi in un determinato territorio.

Si è poi inserito un contributo che attiene specificatamente alle opportunità investigative offerte dai nuovi strumenti tecnologici: si tratta del lavoro del Dirigente della Polizia penitenziaria Antimo Cicala, che ha approfondito il tema "*Le nuove frontiere dell'investigazione. La tecnologia applicata alle indagini: le cd. scie elettroniche. Modelli sperimentali di coordinamento investigativo nell'azione di prevenzione e contrasto dell'utilizzo criminale in ambito penitenziario degli APR (aeromobili a pilotaggio remoto)*". Il contributo è incentrato sull'innovativa tecnologia degli aeromobili a pilotaggio remoto, il cui possibile utilizzo duale – sia quali mezzi di ricerca della prova da parte delle forze di polizia che per fini criminali - solleva molteplici implicazioni giuridiche e viene a costituire un vero e proprio "diritto dei droni".

Conclude la Parte III il lavoro del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Andrea Milani dal titolo "*Mafia e impresa. Assoggettamento, concorso esterno, responsabilità da reato dell'ente*", basato sulla recente esperienza dell'autore quale Comandante del Gruppo Carabinieri di Gioia Tauro (RC), istituito il 1° settembre del 2017 per rafforzare il dispositivo di controllo del territorio dell'Arma in una Regione ad alto indice di criminalità organizzata, ove opera una tra le più potenti organizzazioni criminali (la *'ndrangheta*).

Nella parte IV ("*Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*") vengono proposti due contributi riguardanti le nuove esigenze e prospettive del comparto *law enforcement* in materia di comunicazione e *management*. Viene dapprima inserito il lavoro del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Giovanni Pellegrino dal titolo "*Presidi territoriali delle forze di polizia. Nuove esigenze di management, leadership e comunicazione*". Il contributo muove dalla considerazione di come nella struttura organizzativa delle forze di polizia – tipicamente gerarchizzata e soggetta ad una rigida suddivisione di competenze, comando e controllo - si avverta la necessità di un rinnovamento in cui trovino maggior consistenza aspetti gestionali di tipo manageriale e stili di *leadership* più moderni e performanti, anche al fine di dare concretezza alle esigenze del cd. "*New public management*", introdotte nell'ambito delle recenti riforme del settore pubblico.

Conclude la Parte IV della Rivista il lavoro del Vice Questore della Polizia di Stato Fabio Perilli sul tema "*I leader delle forze di polizia globali di fronte alla complessità sociale e comunicativa. Un'analisi delle strategie nazionali e internazionali nel periodo della pandemia*". Il contributo analizza le mutate strategie di comunicazione istituzionale della Polizia di Stato per effetto della crisi pandemica, che ha dovuto affrontare con strumenti nuovi il

contesto di paura, disorientamento e "bulimia informativa" indotto dal virus, confrontandosi anche con una immensa quantità di *fake news*.

Nell'ultima Parte V ("*Segnalazioni bibliografiche*") viene proposta la recensione al testo di Adolfo Braga "*Buroriforma. Per una sociologia delle trasformazioni nel lavoro pubblico*" redatta dal Commissario Capo della Polizia di Stato Mariachiara Basurto e intitolata "*Dal government alla governance, la trasformazione della pubblica amministrazione*". L'autrice riassume l'evoluzione dei principali contributi di studio posti a supporto dell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, ponendole a confronto in chiave critica con le riforme del pubblico impiego degli ultimi anni e con l'attuale sistema di contrattazione collettiva.

Annesso al presente numero della Rivista trimestrale viene pubblicato anche il Quaderno I/2022. I "Quaderni", tipicamente, ospitano monografie di ampie dimensioni che non trovano spazio in una delle parti che compongono la Rivista e, in questa edizione, si è deciso di inserire il lavoro redatto da un gruppo di frequentatori del XXXVI corso di Alta formazione (il Colonnello della Guardia di finanza Ugo Liberatore, il Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Vincenzo Pascale, il Vice Questore della Polizia di Stato Fabio Perilli e il Commissario Capo della Polizia albanese Shkelzen Rexhepi), che ha approfondito il tema "*Le risorse finanziarie assegnate dai fondi strutturali 2021-2027 al Ministero dell'interno: opportunità e innovazioni nella gestione delle risorse per la sicurezza. L'esperienza del progetto IPA Balcani*". Il contributo in esame fornisce una completa panoramica della politica di coesione nella Programmazione 2014-2020 e 2021-2027, soffermandosi in particolare sugli strumenti attuativi (Piani operativi nazionali e regionali e Fondo di sicurezza interno) riguardanti il settore della legalità e della sicurezza, con uno specifico *focus* dedicato allo Strumento di assistenza preadesione (IPA), con particolare riferimento al contesto dell'Albania.

Parte I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia tenuto l'11 gennaio 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022

di Giuseppe La Gala

Signor Presidente della Camera dei Deputati,

grazie per aver voluto onorare questo istituto con la sua presenza, che testimonia la vicinanza e l'affetto del Paese per le sue forze di polizia.

Un sentito ringraziamento e un deferente saluto anche a tutte le autorità parlamentari e di governo, al Signor Ministro dell'interno e al Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, ai vertici delle altre forze di polizia e delle forze armate, delle magistrature, del corpo diplomatico e a tutti gli intervenuti.

È con grande, immutata emozione e orgoglio che per la seconda volta prendo la parola quale direttore di questa Scuola in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico, momento fondamentale di ogni mandato conferito a chi è chiamato a guidare l'Istituto che per eccellenza è deputato alla formazione della più alta dirigenza delle forze di polizia.

Poco meno di un anno fa, ancora in una fase critica della pandemia, la Scuola aveva delineato le sue fondamentali direttrici di sviluppo a 40 anni dalla sua istituzione, che rappresenta la prova tangibile di come il nostro Paese nei momenti di difficoltà, come il Signor Presidente della Repubblica ha recentemente sottolineato, riesca a essere profondamente unito non rinunciando alle differenze e alle diversità, traendo anzi proprio da esse le energie vitali per il superamento dei momenti più bui della sua storia.

La capacità di aprire e ampliare le tematiche del coordinamento ad altri partner istituzionali nazionali ed esteri ha costituito, dunque, un obiettivo fondamentale, perseguito con costanza e tenacia nonostante le obiettive limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria.

L'impegno di dirigenti e collaboratori nei mesi che sono alle nostre spalle dopo le prime sperimentali iniziative porterà i suoi più evidenti frutti nel nuovo anno accademico con le concrete attività che prenderanno vita nelle prossime settimane. Tra queste richiamo emblematicamente la settimana internazionale di scambio con l'Istituto di alta formazione del Ministero dell'interno francese, in relazione alla quale sono già in atto iniziative per un allargamento della collaborazione ad altro partner estero di pari elevato livello.

Altro significativo momento sarà rappresentato dal concreto avvio della collaborazione con l'European Security and Defence College, partner internazionale che si aggiunge all'ormai consolidata appartenenza all'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (Cepol), di cui la Scuola costituisce peraltro l'istituto capofila del network nazionale, di cui fanno parte, tra gli altri, prestigiose istituzioni accademiche quali Sapienza Università di Roma e la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Sul piano nazionale l'avvio di giornate di studio per l'approfondimento di tematiche di interesse comune con la dirigenza del sistema *prefettorale*, richiamando un termine particolarmente caro al nostro compianto decano, Prefetto Carlo Mosca, costituisce la prima iniziativa verso un dialogo sempre più aperto a qualsiasi settore della pubblica amministrazione centrale e periferica, che in una prospettiva di breve-medio termine ci auguriamo possa coinvolgere anche le realtà del settore privato portatrici di interessi incidenti sulla sicurezza.

Alle due direttrici che ho appena richiamato si unisce quella dedicata alle capacità decisionali del dirigente della P.A. chiamato ad effettuare in maniera tempestiva e autonoma le scelte necessarie per il conseguimento dell'interesse pubblico la cui cura gli è affidata.

Su questo fronte il percorso iniziato lo scorso anno troverà ulteriore alimentazione attraverso l'introduzione di nuove attività e laboratori dedicati, con il ricorso a tecniche di coaching di gruppo e individuali attraverso le quali miriamo a ritagliare metaforicamente la formazione sul singolo dirigente.

Non intendiamo fornire in modo asettico e indistinto nozioni di tecnica manageriale ma desideriamo aiutare ciascuno a conoscersi, a lavorare su sé stesso prima ancora che sugli altri, individuando i propri punti di forza e di debolezza. Ciò nella convinzione che le sovrastrutture tecniche se non sostenute da un intimo modo di essere, sono destinate presto a crollare davanti alla realtà che si è chiamati ad affrontare.

In modo assolutamente complementare a quanto ho appena richiamato abbiamo introdotto un altrettanto innovativo modulo seminariale dedicato alla comunicazione, che andrà ad affiancarsi al prestigioso master di II livello in "Sicurezza, coordinamento interforze e cooperazione internazionale", svolto in collaborazione con Sapienza Università di Roma, ai cui vertici esprimo un sentito ringraziamento per l'elevato contributo scientifico e la vicinanza alla Scuola.

Le lezioni apprese anche recentemente nel corso degli ultimi mesi dimostrano come in ogni campo della sicurezza le pubbliche autorità per conseguire gli obiettivi devono fare i conti con ciò che riescono a comunicare. Si tratta di un concetto di comunicazione da non ridurre, però, alla semplice capacità di perfetta illustrazione scritta o in video di eventi, situazioni e azioni.

Anche questa volta ritorniamo all'essere; prima ancora di pronunciare o scrivere un concetto si comunica ciò che si è. Una brillante intervista, una felice battuta, un'efficace esposizione, magari a memoria davanti alle telecamere, rappresentano sempre dei fuochi fatui se non sostenute dal quotidiano esercizio di impegno, sacrificio e rettitudine morale, sia di gruppo sia del singolo.

In questo senso informazione tradizionale, nuovi scenari e frontiere dei mondi social e comunicazione strategica rappresentano i tre pilastri di sviluppo del nuovo modulo, affidato a insigni docenti della SNA, alla cui Presidente – Prof.ssa Avv. Paola Severino – desidero esprimere tutta la mia gratitudine per aver accettato di tenere la prolusione odierna.

Tanti sarebbero ancora gli aspetti da evidenziare ma, dovendo concludere per ragioni di sintesi la parte dedicata alla didattica, desidero sottolineare il fondamentale elemento che caratterizza in modo sistemico l'anno accademico 2021-2022. Mi riferisco all'orientamento dell'intera offerta formativa verso lo studio, la ricerca e l'approfondimento di ogni area tematica del Corso di alta formazione alla luce delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Non c'è pagina, progettualità, linea strategica del Piano che non abbia un impatto o una connessione con ciò che si studia e approfondisce entro queste storiche mura. A iniziare dalle missioni orizzontali quali le riforme della pubblica amministrazione e della giustizia, le transizioni, digitale ed ecologica, i temi dell'istruzione, della salute, dell'innovazione e della cultura permeeranno i nuovi piani di studio rielaborati dal corpo docente, al quale va il mio sentito ringraziamento per la disponibilità prontamente offerta alla nostra richiesta di una profonda rivisitazione degli studi; non a posteriori dei fenomeni ma in anticipo o contestualmente al loro materializzarsi, come peraltro già avvenuto lo scorso anno sui temi propri della pandemia.

In questo modo la Scuola di Perfezionamento intende rispondere alla "chiamata alle armi" del Piano con riferimento ai tre assi portanti indicati da questo per il miglioramento della capacità formativa della pubblica amministrazione, che coinvolge anche gli altri numerosi corsi di aggiornamento tenuti presso il nostro istituto.

Per il primo, cioè la capacità di creare partnership strategiche con università ed enti di ricerca, oltre a richiamare quanto già descritto in apertura vorrei sottolineare il rapporto strategico con la LUISS, con la quale svilupperemo, in aggiunta ad altre consolidate collaborazioni, percorsi comuni in materia di intelligenza artificiale in ragione delle eccellenze acquisite nel campo dall'Istituto accademico, ai cui vertici desidero esprimere oltre al ringraziamento i miei sentimenti di stima e personale amicizia. A tale

proposito mi preme anche richiamare quale più recente iniziativa, l'avvio di una riflessione comune con la Fondazione Vittorio Occorsio sulle medesime tematiche con l'auspicio che la Scuola possa diventare la sede privilegiata del dibattito culturale e dottrinale in un campo così delicato e ancora non adeguatamente esplorato per la sicurezza di tutti noi.

Riguardo il secondo asse, la riorganizzazione e razionalizzazione dell'offerta formativa, temi già trattati in precedenza, non mi dilungherò oltre per soffermarmi invece sul terzo: la creazione di specifiche "learning communities" per i dirigenti. Si tratta di un obiettivo già tracciato in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno accademico, con il quale si intendeva procedere all'evoluzione del sito web della Scuola in un vero e proprio portale di servizio per i frequentatori, gli ex frequentatori, i docenti, gli studiosi e, più in generale, tutti gli attori interessati ai temi trattati dal nostro Istituto. L'obiettivo è prossimo ad essere raggiunto con l'imminente rilascio della c. d. versione "beta" non appena saranno rispettati i protocolli di sicurezza informatica.

Il richiamo a questa realizzazione mi offre la possibilità di volgere un veloce sguardo su altri aspetti innovativi che hanno riguardato le infrastrutture tecnologiche e fisiche della Scuola.

Tutto quanto ho descritto non avrebbe alcuna possibilità di successo se non poggiasse su solide basi.

Queste sono rappresentate anche dai luoghi fisici e virtuali ove si sviluppa la formazione e che hanno subito e stanno subendo adeguamenti nel loro assetto materiale ma anche e soprattutto nella loro completa transizione digitale, che ha visto quale primo passo il potenziamento della rete dati la cui capacità è stata decuplicata. Le nuove potenzialità di connessione hanno consentito di realizzare di pari passo la digitalizzazione e la interconnessione delle principali aule che costituiscono la spina dorsale della didattica nonché di predisporre analoghi interventi nelle altre aule destinate ai corsi di minor durata; interventi che stanno passando dalla fase progettuale a quella della progressiva realizzazione che contiamo di completare entro la prossima estate.

Tutto con risorse ordinarie, per le quali ringrazio le varie articolazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza che hanno sostenuto con contributi tecnici e finanziari lo sforzo delle componenti logistiche, tecniche e amministrative della Scuola, a cui va il più sentito grazie per quanto è stato fatto, si sta facendo e si farà ancora.

Prima di rivolgermi conclusivamente, come tradizione, ai frequentatori mi sia consentito qualche breve cenno alle altre realtà che sono parte integrante del nostro Istituto e che rappresentano anch'esse delle opportunità straordinarie di potente innovazione: la Scuola internazionale contro il

crimine organizzato di Caserta e quella recentemente acquisita del Sistema di formazione interforze in e-learning.

La prima costituisce una realtà ormai consolidata a 6 anni dalla sua costituzione e sulla quale intendiamo investire ulteriormente, integrando e armonizzando i programmi di studio dedicati ai funzionari e ufficiali delle Agenzie di contrasto di tutti e cinque i continenti con quelli di questa Scuola.

Grazie anche ai docenti e al quadro permanente operanti nella sede di Caserta. Un forte incoraggiamento per il cammino che avete intrapreso lungo il quale saremo al vostro fianco.

La seconda realtà rappresenta una novità assoluta e porta la Scuola di Perfezionamento in un'altra dimensione della formazione. Si tratta infatti di una progettualità, fino a giugno scorso sviluppata dall'Ispettorato delle scuole della Polizia di Stato e destinata alla gestione della formazione in e-learning per l'aggiornamento di ogni categoria professionale di tutte le forze dell'ordine, comprese le polizie locali, che conta al momento circa 300.000 utenti complessivi.

L'attribuzione al nostro Istituto dell'intera formazione successiva a partire dai ruoli di base fino a quello dei funzionari/ufficiali in un momento in cui il reskilling e l'upskilling del personale della pubblica amministrazione rappresenta un passaggio fondamentale del Piano nazionale, rende tutti noi ancor più consapevoli dell'importanza del compito affidatoci.

Ed è per questo motivo che stiamo lavorando per la realizzazione di un vero e proprio Centro interforze di formazione avanzata in e-learning.

La Scuola è quindi cambiata e in una continua evoluzione; evoluzione che auspicabilmente avrà presto un riconoscimento normativo nell'ormai atteso nuovo regolamento di servizio che sostituirà il decreto del Presidente della Repubblica del 1986, accogliendo la nuova visione della formazione interforze.

Proprio questi due termini, evoluzione e visione, fari del nostro agire quotidiano rappresentano l'opportunità per rivolgermi in conclusione ai dirigenti del 37° Corso di Alta Formazione.

Evoluzione e non cambiamento, termine spesso utilizzato per indicare una rottura o la discontinuità rispetto a quanto è stato compiuto in precedenza. La Scuola invece è orgogliosa e conscia che quanto è stato e si sta facendo non sarebbe stato possibile senza quanto costruito da chi ci ha preceduto.

Approfitto in proposito per formulare un riconoscente pensiero ai direttori del passato come a tutto il personale che ha prestato servizio alla Scuola sin dalla sua istituzione.

Cari frequentatori mirate sempre a progredire e a far progredire chi con voi condivide la vostra missione senza accontentarvi dello status quo e

assumendo i rischi di nuove scelte. Siate dei precursori senza paura seguendo le parole di Madre Teresa di Calcutta: “La cosa migliore che tu possa fare è credere in te stesso. Non aver paura di tentare. Non aver paura di cadere. E se capitasse, levati la polvere di dosso, rialzati e prova ancora”.

Naturalmente si può evolvere davvero solo se si ha una chiara visione del mondo che vorremmo, riuscendo a trasmetterla e a condividerla con gli uomini e le donne la cui guida ci è stata affidata.

Saper guardare avanti in ogni cosa che facciamo, non importa quanto grande, cercando di dare il nostro contributo con lungimirante razionalità e amore è la più importante qualità che dovete coltivare qui alla Scuola, citando ancora una volta Madre Teresa di Calcutta: “non tutti possono fare grandi cose su questa terra, ma tutti possiamo fare piccole cose con grande amore”.

Il vostro impegno, come il nostro del quadro permanente, è forse una piccola cosa rispetto alla vastità dei problemi che minacciano la sicurezza, ma se saprete cogliere il senso più vero della via tracciata quotidianamente in questa Scuola e se, quindi, in ogni cosa che farete sarete umili, sarete coraggiosi e avrete fede in voi stessi e negli altri, anche quando quest’ultimi talvolta vi deluderanno, il mondo che ci circonda potrà divenire un mondo davvero migliore e più sicuro.

Grazie a tutti per l’attenzione.

Intervento del Ministro dell'interno tenuto l'11 gennaio 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022 della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia

di Luciana Lamorgese*

Consentitemi, prima di dare avvio a questo breve intervento, un pensiero per il Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, che ci ha lasciato e che lascia davvero un vuoto importante. Parliamo di una persona che ha saputo guidare con grande professionalità l'istituzione che gli era stata affidata, ma non rinunciando mai al suo tratto personale: un tratto di garbo, quel sorriso che non ha fatto mai mancare e, soprattutto, non mancando mai di esprimere le sue idee anche laddove potevano comportare contrapposizioni. E quindi davvero ci mancherà, ci mancherà un uomo delle istituzioni, ci mancherà un amico.

Signor Presidente della Camera, signora Ministra Cartabia, professoressa Paola Severino, grazie per aver voluto oggi essere qui presenti. Un pensiero e un saluto ai vertici delle forze di polizia con cui c'è un rapporto continuo. E così un saluto a tutte le autorità e ai gentili ospiti.

Oggi vorrei anche ringraziare il generale La Gala che oggi ci ha consentito di essere qui in tanti all'inaugurazione dell'anno accademico del trentasettesimo corso di formazione. E l'inizio di un percorso di alti studi è sempre un momento sacrale, perché è sacra la conoscenza che ci permette di accrescerci sul piano individuale, ma anche soprattutto sul piano comunitario. La cultura ci dischiude nuovi approcci e strategie di fronte ad uno scenario anche internazionale, ma soprattutto internazionale oggi, perché dobbiamo vedere le nostre posizioni che devono essere sempre portate anche in Europa per avere una strategia nazionale ma che abbia riscontro negli altri Paesi, perché questo è il senso dell'Europa che io cerco di portare sempre in tutte le sedi internazionali per tanti problemi che ci riguardano – ad iniziare dai problemi di terrorismo, all'immigrazione – e così tanti altri aspetti che toccano l'Amministrazione dell'Interno e toccano il nostro Paese.

(*) Il presente intervento costituisce la trascrizione della prolusione tenuta dal Ministro dell'interno l'11 gennaio 2022 presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022.

E quindi è un momento particolarmente significativo, anche perché questa non è una scuola come le altre: è la casa comune delle forze di polizia, di quelle forze che sono al servizio del Paese, a difesa della Costituzione e delle istituzioni democratiche.

In questa sede di formazione dell'alta dirigenza delle nostre forze di polizia, la cultura si coniuga con l'etica delle funzioni. E allora proprio in relazione a questo vorrei ricordare in questa sala la figura del prefetto Carlo Mosca, a cui è intitolato l'Auditorium. Egli è stato portatore di un'idea – che condivido appieno – di fare amministrazione portando una forte attenzione ai valori della cultura e dell'etica del servizio pubblico, entrambi necessari per interpretare correttamente contesti di riferimento e agire nella prospettiva della coesione sociale.

Nel patrimonio valoriale della scuola sta dunque la difesa delle libertà di tutti per assicurare il pacifico svolgimento della vita democratica: valore tanto più sentito oggi, in quanto si parla spesso di quelle che sono – secondo alcuni – limitazioni delle libertà personali. E quindi vorrei dire che, in effetti, uno Stato democratico deve consentire l'esercizio dei diritti democratici, ma c'è sempre la necessità di garantire un bilanciamento dei diritti. Ed è quello che noi abbiamo cercato di fare in questo periodo difficile di pandemia, che ha visto le forze di polizia impegnate su tanti fronti e che quindi io ringrazio ancora oggi per l'intensa e proficua attività che ogni giorno quotidianamente portano avanti.

Ma vi è di più. È una scuola che nel rispetto delle specificità delle singole forze di polizia costruisce una identità fondamentale e condivisa, nella consapevolezza che esse sono avvinte ad una missione unitaria, che è il bene comune. È questo contemperamento di diversità e unità che rende il nostro sistema plurale di polizia efficiente nelle sue specialità e compatto nel perseguimento dell'interesse generale. La formula di sintesi di questa articolata realtà è il coordinamento, che consente ad entità distinte di condividere un metodo di lavoro, di sincronizzare i propri obiettivi, di riconoscersi in termini di *partnership*. Un principio, quello del coordinamento, che non è circoscritto al settore della sicurezza pubblica, ma che si declina in generale nelle funzioni dello Stato e nei rapporti di questo con le Regioni e con gli enti locali. Il coordinamento è la cultura del costruire insieme le risposte e rimane l'antidoto migliore al pericolo di improduttiva frammentazione. Mai come oggi – lo dicevo prima – nella difficile gestione della pandemia, che ha richiesto uno sforzo unitario al nostro paese, il coordinamento si è rivelato la chiave di volta della nostra architettura ordinamentale.

Sono *in primis* le istituzioni – in senso generale – che devono orientarsi unite verso le nuove sfide del futuro, ma in questa direzione esse – come d'altra parte ha ricordato anche il Presidente della Repubblica – devono preservare il legame, essenziale in democrazia, che esiste tra istituzioni e società, che tuttavia non potrebbe resistere senza il sostegno proveniente dal cittadino: solo la grande fiducia che le persone hanno riposto nelle nostre Amministrazioni – sanitarie, di pubblica sicurezza, locali – ci ha consentito di guidare una comunità smarrita di fronte a un pericolo inedito e quanto mai insidioso. Se ne è avuta anche l'ennesima prova in occasione di imponenti attività di polizia dispiegate nel corso di questa emergenza, laddove il sistema nazionale di sicurezza ha dato fondo alle energie necessarie per controllare circa 60 milioni di persone e più di 12 milioni di esercizi commerciali. Mi piace dirlo perché più volte una stampa che non dà conto di quello che effettivamente viene fatto, mette in dubbio, o quantomeno ritiene che i controlli non siano stati all'altezza della situazione. Io non credo proprio, perché abbiamo fatto il massimo con grande spirito di sacrificio ma anche con quel senso di umanità che le forze di polizia hanno mostrato e dimostrato di avere in questo lungo periodo (e sono trascorsi circa due anni).

È cruciale, anche in questo frangente, il ruolo della classe dirigente. E come ha osservato la professoressa Severino – che davvero ringrazio per la straordinaria prolusione – è proprio nella sfera delle decisioni pubbliche che risiede la chiave per rinsaldare l'unità del Paese e per corrispondere ai grandi mutamenti che stiamo vivendo.

Condivido pienamente con la professoressa Severino anche che l'elemento importante è la grande sfida del valore e del merito, ed è una sfida che noi dobbiamo vincere assolutamente se vogliamo essere al passo coi tempi e in grado di affrontare tutti i problemi che quotidianamente abbiamo, anche rapportandoci con le istituzioni europee. E quindi quando si dice che dobbiamo investire sulle persone è verissimo: bisogna investire sulle persone, bisogna dare alle persone il senso di una comunità-Stato e secondo me bisogna anche davvero far crescere la nuova classe dirigente secondo questi principi di etica e di senso di squadra, perché il senso di squadra è quello che ci porta poi al raggiungimento di risultati concreti.

Così come credo che certamente abbia detto giusto il direttore della scuola La Gala, che ha parlato di evoluzione e di visione, perché il mondo cambia celermente ed è irrinunciabile un'evoluzione sociale, culturale e amministrativa, con una visione chiara del nostro punto di partenza e soprattutto delle mete che si intendono raggiungere. L'evento – purtroppo drammatico – della pandemia ha favorito il dispiegarsi di talenti e di competenze votati

all'interesse comune, mentre la piaga delle nuove povertà ha sollecitato anche nuova solidarietà: è nostro compito valorizzare e indirizzare queste forze vive del Paese come grandi risorse per il nostro futuro. Io credo che questa crisi sia anche una grande opportunità per il nostro Paese, un'occasione di ripartenza: dobbiamo rivedere il nostro modello sociale in una direzione sempre più solidale, perché è intollerabile – tanto più oggi – che qualcuno rimanga indietro.

L'Unione europea si è dimostrata all'altezza del suo compito quando parla di una comunità di diritti: sono prevalsi dei valori comuni, si è scelto un approccio inclusivo e solidale, con lo stanziamento di ingenti risorse finalizzate a sostenere le economie e gli sforzi di tutti i Paesi membri. È il tempo, questo, degli investimenti, ma è il tempo soprattutto di un pensiero strategico, che ridisegni la fisionomia del Paese per i prossimi anni. Investimenti – io vorrei specificarlo – non soltanto in termini finanziari, ma anche sociali, culturali, amministrativi.

Abbiamo nelle nostre mani la concreta possibilità di governare il cambiamento, di esserne protagonisti senza subirlo: dobbiamo avere il coraggio di programmare, pianificare e intervenire, unendo l'approccio di sintesi a indispensabili capacità operative e tattiche. A essere chiamato in causa è il nostro sistema pubblico nel suo complesso: occorre agire in via coordinata, senza disarmonie o squilibri, secondo un coerente indirizzo condiviso da tutti gli attori del sistema. In questa prospettiva è fondamentale – come dicevamo prima – un'adeguata classe dirigente, capace di leggere, di interpretare e, lasciatemelo dire, di fare scelte e assumere decisioni. Ma soprattutto dovremo saper coinvolgere le migliori energie della società, perché il futuro si costruisce insieme. Si apre davanti a noi un periodo decisivo dal quale dipenderà la costruzione del futuro delle nuove generazioni; e allora un tempo non solo dei diritti ma anche dei doveri: dovere di lealtà, di impegno, di solidarietà che tutti – ad ogni livello – dobbiamo avvertire avendo a cuore le sorti del Paese e della comunità. Il Ministero dell'Interno e le sue forze di polizia faranno la loro parte: ci assumiamo la responsabilità, tutti insieme, di garantire che questi processi si svolgano secondo legalità, prevenendo e contrastando quelle che sono le infiltrazioni criminali, malversazioni, fenomeni corruttivi. E io so che tutti insieme ce la faremo, perché noi siamo una squadra e di questo ne abbiamo dato atto e prova in questi anni. Il nostro impegno ci scriverà armonicamente, come sempre, dentro quella trama di azioni, grandi e piccole, che il Paese intraprenderà per vincere anche questa sfida.

Alla scuola va quindi il mio ringraziamento per come sa interpretare

il suo ruolo di istituto di alta formazione non in modo astratto, ma calandosi nella realtà del Paese e delle sue urgenze. E lo vediamo anche nei prossimi corsi, che saranno dedicati a come verranno spese le risorse del PNRR: questo vuol dire avere una visione ed essere al passo con i tempi.

Ai funzionari e ufficiali chiamati a frequentare il prossimo ciclo di studi va il mio più fervido augurio di buon lavoro e, come prevede la formula di rito, concludo dichiarando aperto l'anno accademico. Grazie.

Parte II
Articoli e Saggi

Il contrasto al crimine ambientale quale priorità dell'Unione europea nella lotta alla criminalità organizzata: disomogeneità degli apparati di *law enforcement* e dei sistemi sanzionatori nazionali. Possibili modelli di armonizzazione attraverso gli strumenti di cooperazione internazionale di polizia

di Gaspare Giardelli*

Abstract

La direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, costituisce il riscontro della consapevolezza acquisita in ambito europeo dell'insufficienza del quadro normativo fino ad allora esistente per combattere i crimini dell'ambiente, atteso che non tutti gli Stati membri si erano fino a quel momento dotati di sanzioni penali idonee a contrastare il fenomeno.

Tuttavia, l'indeterminatezza di talune definizioni e descrizioni della Direttiva ha lasciato grande discrezionalità agli Stati membri nel trasporre la norma comunitaria, che è stata, Paese per Paese, incastonata nei singoli ordinamenti nazionali e, quindi, adattata a quei contesti legali, culturali e tradizionali. Motivo per il quale ancora oggi l'accuratezza delle definizioni giuridiche, i livelli delle sanzioni e la gamma degli strumenti investigativi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

In tale quadro troppo spesso sfumato e disorganico, ha trovato terreno fertile la criminalità organizzata (non necessariamente di tipo mafioso) che, sulla spinta delle altissime prospettive di guadagno e degli inversamente proporzionali rischi, si è inserita nelle molteplici fattispecie che fanno capo al genus del crimine ambientale, con particolare riferimento al traffico illecito dei rifiuti e al commercio illegale di specie protette.

Varie forme di cooperazione internazionale in ambito comunitario nello specifico settore, hanno certamente assunto un ruolo fondamentale nel rendere più efficace la collaborazione tra gli apparati di law enforcement, pur se ancora suscettibili di miglioramento a causa della persistenza di

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

taluni ostacoli alla piena cooperazione. Del resto, il crimine organizzato ha sempre avuto particolare abilità nel rintracciare le vulnerabilità dei sistemi normativi, sfruttandole ai propri fini, anche attraverso un approccio di tipo imprenditoriale, talvolta operante nei circuiti legali dell'economia. Ciò è ancor più vero quando si tratta di reati, come quelli ambientali, spesso caratterizzati da una natura transnazionale, addirittura intercontinentale.

A tale minaccia, le istituzioni comunitarie, così come ogni singolo Paese membro, devono rispondere con determinazione, muovendosi in avanti lungo un percorso di consapevolezza che conduca i vari sistemi normativi e sanzionatori verso una risposta unitaria contro un fenomeno, quello degli environmental crimes, che non conosce confini.

Dopo una panoramica sugli apparati di law enforcement di alcuni Paesi membri, e soprattutto sulla disomogeneità degli stessi, sarà riservato anche uno specifico cenno all'esperienza italiana, dove l'Arma dei Carabinieri, in seguito all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, è diventata il polo di polizia ambientale più grande d'Europa, sia in termini numerici che di attività e competenze, per terminare con un focus sull'Agenzia europea di polizia, EUROPOL, con riferimento al documento di analisi strategica redatto sulle minacce criminali dell'UE (SOCTA - Serious Organised Crime Threat Assessment) nell'ambito del Policy Cycle del Consiglio, alla recente istituzione di uno specifico Analisys Project sugli environmental crimes, nonché alle prospettive future sul ruolo dell'Agenzia nel contrasto al crimine organizzato.

* * *

Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 18 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, represents the awareness developed at European level of the inadequacy of the legislation in force until that period to counter environmental offences, since not all Member States had provided for proper criminal penalties to fight against that phenomenon.

However, some definitions and descriptions of said Directive were rather undetermined and consequently Member States were given a wide discretion in transposing that Directive, which has been included into the national legislation of each country and then adjusted to the different legal, cultural and traditional contexts. For this reason, nowadays the accuracy of legal definitions, the consistency of penalties and the range of the methods of investigation are very different in the various Member States.

This flexible and disorganized framework has facilitated organized crime (not necessarily Mafia-type criminal groups) in carrying out illegal activities, encouraged by the wide possibilities to gain considerable amount of money and in the awareness to have to face minor risks. As a matter of fact, organized crime has been involved in several illegal activities in the field of environmental crime, especially waste trafficking and illegal wildlife trade.

Several forms of international cooperation in this field within the European Union have surely assumed a fundamental role in making more effective collaboration among law enforcement services, although they must be improved since a lot of obstacles have to be overcome to achieve a proper level of cooperation. Indeed, organized crime groups have always been able to detect the weaknesses of regulatory systems. They have exploited them for their benefit and carried out their activity also with an entrepreneurial approach, thus operating sometimes in the legal circles of economy. This is especially true in relation to environmental crimes, which are often characterized by a cross-border or even intercontinental dimension.

The EU institutions, as well as any single Member State, have to firmly tackle this kind of threat by increasing the awareness of the need for harmonizing the existing legislations and systems of penalties, with the aim of fighting against environmetal crime, which is a cross-border phenomenon.

After an exhaustive description of the law enforcement services of some Member States and, above all, of their lack of homogeneity, the Italian experience has been also outlined, explaining that the Carabinieri Corps, after the inclusion of the Italian National Forestale Corps into its body, has become the greatest European environmental service, both in relation to the number of members and to its activities and competences. Finally, this dissertation contains a detailed description of the European Police Agency (EUROPOL), with reference to the Strategic Analysis Document dealing with the UE criminal threats (SOCTA - Serious Organized Crime Threat Assessment) in the framework of the Policy Cycle of the Council, to the recent creation of a specific Analysis Project on environmental crimes, as well as to the future perspectives on the role of the above-mentioned Agency in countering organized crime.

* * *

1. Il crimine ambientale e la normativa europea

1.1. Il crimine ambientale: una presa di coscienza indifferibile

Uno dei maggiori argomenti di interesse e di attualità nell'ottica europea e internazionale, è oggi senza dubbio rappresentato dalla tutela dell'ambiente. Tale considerazione non è tuttavia scontata, ove si consideri che il tema non è sempre stato all'ordine del giorno delle istituzioni nazionali e comunitarie: si è infatti trattato di una progressiva ed inarrestabile emersione di una sensibilità e di una presa di coscienza collettiva che ha portato governi, imprese e società civile a livelli più adeguati di consapevolezza sulla rilevanza della posta in gioco.

È ormai certo che il reato ambientale rappresenta una delle categorie criminali più impattanti nel panorama mondiale. Si stima, infatti, che cresca dal 5 al 7% annualmente, ponendosi al quarto posto nella graduatoria dei reati, in termini di fatturato, dopo il traffico di stupefacenti, i reati di contraffazione e la tratta di esseri umani.

Va subito sottolineato che non esiste una definizione di reato ambientale universalmente riconosciuta: la categoria copre una vastissima area di traffici e condotte illegali, peraltro in continuo aggiornamento, con riflessi negativi e dannosi per l'ambiente, così come per le specie di fauna e flora in via di estinzione o protette (cd. *wildlife*).

Per limitarci al panorama comunitario, la Commissione europea ha precisato che con il termine di "*environmental crimes*" si intendono tutte quelle azioni che "*violano la legislazione ambientale e provocano danno o rischio per l'ambiente e la salute umana*"[1], enucleando tra le aree criminali più conosciute:

– l'emissione o lo scarico illegale di sostanze nell'aria, nell'acqua e nel suolo;
– il commercio illegale di animali o piante protette o in via di estinzione;
– il commercio illegale di sostanze dannose per l'ozono;
– l'illecito trasporto e smaltimento di rifiuti.

Nonostante la loro eterogeneità, i crimini ambientali condividono talune peculiarità che ne fanno, se possibile, un fenomeno ancor più insidioso.

Innanzitutto, si tratta di reati sulle cui dimensioni reali e sull'impatto provocato dai quali, non si registrano dati totalmente affidabili, principalmente a causa della mancanza, all'interno degli Stati membri, di

1) European Commission DG Environment website, *Combating Environmental Crimes*, in *https://ec.europa.eu/environment/legal/crime.*

apparati espressamente dedicati al contrasto allo specifico fenomeno, peraltro particolarmente complesso e multiforme. Inoltre, in alcuni Paesi, il crimine ambientale, per sua natura intimamente legato ad altri reati (quali, per esempio, la corruzione, il falso documentale, il riciclaggio e il contrabbando), viene perseguito soltanto in modo indiretto, attraverso il contrasto a quei singoli illeciti, con ciò tralasciando il *background* criminale posto alla base delle condotte, e falsando contestualmente le statistiche sugli *environmental crimes*, che appariranno certamente inferiori rispetto alle reali dimensioni raggiunte. Tale carenza informativa provoca, di norma, una stima per difetto della serietà della questione e, correlativamente, una inadeguata consapevolezza della drammaticità degli effetti, anche potenziali. Laddove tale superficiale approccio raggiunge e contagia anche il quadro politico-istituzionale, da quello locale a quello nazionale, fino al livello europeo, è di tutta evidenza come le politiche di prevenzione e contrasto ai crimini ambientali possano rivelarsi soltanto di facciata, se non assolutamente assenti, e prive di qualunque efficacia. Probabilmente non è un caso che, per esempio e come si ribadirà in seguito, solo nel 2017 le istituzioni europee hanno considerato gli *envicrimes* come argomento prioritario nella lotta alla criminalità organizzata. Ed è anche indicativo che il volume d'affari della criminalità ambientale transnazionale è stimato, in dollari, tra i 70 e i 230 miliardi: la particolare ampiezza della forbice è dovuta, infatti, proprio alla frammentarietà dei dati disponibili.

Ulteriore fattore di rischio relativo alla minore consapevolezza della gravità dei reati ambientali, è quello legato alla percezione generalizzata che si tratti di "reati senza vittime" (*victimless crimes*): gli effetti di tali crimini, infatti, si ripercuotono e sono visibili sull'uomo normalmente nel medio, se non addirittura nel lungo periodo. Così, per esempio, se molte specie animali illecitamente commerciate possono apparire come le vittime "dirette" delle attività criminali, in realtà tali condotte, se non adeguatamente contrastate, porteranno a conseguenze nocive per l'ecosistema e, quindi, seppur indirettamente e non nell'immediato, agli esseri umani. Analogamente, le compromissioni per la salute dell'uomo dovute alle contaminazioni ambientali, frutto di assetti perduranti e sedimentati di attività inquinanti, non vengono percepite se non dopo il concreto manifestarsi delle conseguenze pregiudizievoli nella popolazione, che può avvenire dopo anni dall'inizio della condotta nociva.

Invero, è ormai generalmente riconosciuto che i reati ambientali producono effetti negativi di varia natura, che si possono classificare in tre tipologie[2]:

2) Progetto di ricerca "*European Union Action to Fight Environmental Crime*" (EFFACE), 2016, pp. 12-13, consultabile su *www.efface.eu*.

– pregiudizi all'ambiente in senso stretto, in termini di distruzione di ecosistemi o habitat o perdita di specie animali protette;

– danni di tipo sociale, in relazione ai pregiudizi arrecati alla salute collettiva;

– impatti negativi per l'economia, in relazione alla perdita di ricavi connessi con le attività lecite, nonché di entrate fiscali.

Da ultimo, pur essendo ancora lungo il cammino per raggiungere la piena consapevolezza sulla delicatezza delle tematiche in trattazione, soprattutto per le generazioni future, si auspica che un ambizioso spunto per un nuovo slancio dell'Unione europea possa essere costituito dall'*European Green Deal* proposto dalla Commissione Von Der Leyen, che mira ad una crescita economica che sia orientata a "*proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dei rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze*". In tale contesto, è stato espressamente previsto che "la *Commissione promuoverà interventi più decisi da parte dell'UE, dei suoi Stati membri e della comunità internazionale per contrastare la criminalità ambientale*"[3].

1.2. La criminalità organizzata ambientale nel contesto europeo

La complessità delle condotte illecite nel settore dell'ambiente, unitamente alla disomogeneità del quadro normativo dei vari Paesi, e il particolare tecnicismo delle materie, fanno sì che il crimine ambientale sia un ambito sempre più legato a gruppi organizzati in strutture più o meno complesse, con capacità di gestione multidisciplinare e di infiltrazione nelle Amministrazioni, pubbliche e private. Particolarmente abile a prevedere e individuare fonti di guadagno illecito, la criminalità organizzata ha prontamente intercettato le enormi possibilità lucrative connesse con i reati ambientali, a fronte di un basso rischio di essere perseguiti e di essere condannati in modo serio, proprio – come accennato e come sarà ulteriormente sviluppato nel prosieguo della trattazione – per le disomogeneità delle legislazioni nazionali, degli apparati di prevenzione e contrasto, e dei sistemi sanzionatori.

A questo punto, appare tuttavia necessario precisare che nel contesto europeo di riferimento, con il termine "criminalità organizzata" non si intendono necessariamente le organizzazioni di stampo mafioso (*mafia-style*), potendo piuttosto rivolgersi anche a gruppi criminali nati e organizzati unicamente per il raggiungimento di un illecito profitto. Le risultanze investigative e informative,

3) European Commission, *The European Green Deal* (COM/2019/640), 11 dicembre 2019, pp. 2 e 23.

italiane ed europee, restituiscono, anzi, un quadro in cui le organizzazioni mafiose, superato il periodo – anni ’80 e ’90 – del coinvolgimento diretto nel traffico illecito di rifiuti (con particolare riferimento al cd. clan dei Casalesi che ha portato, nel tempo, al gravissimo inquinamento di quell’ampia zona compresa tra le Province di Napoli e Caserta, denominata “*Terra dei Fuochi*”), sono più orientate ad interessarsi all’acquisizione di appalti pubblici nel settore ambientale. Emergono, piuttosto, gruppi imprenditoriali strutturati (cluster aziendali con interessi commerciali e settori d’investimento diversificati) che si avvalgono della consulenza e delle prestazioni di figure di elevata professionalità. In tale scenario, i contatti diretti di questa seconda compagine con le storiche consorterie mafiose appaiono residuali. Tale aspetto si delinea soprattutto nella gestione illecita del ciclo dei rifiuti ove è frequente l’intervento diretto di “imprese criminali”, le quali perseguono illeciti profitti attraverso l’esercizio di attività economiche, acquisendo ingenti quantitativi di rifiuti ed omettendo successivamente di sottoporli ai necessari trattamenti. Il traffico illecito di rifiuti si conferma, quindi, quale scelta d’impresa in quanto teso all’ottimizzazione dei costi e, di conseguenza, alla progressiva imposizione sul mercato attraverso indici di performance aziendali migliori, ma che, di contro, comportano una sensibile alterazione delle leggi che regolano la libera concorrenza.

Altra premessa di non poco momento è quella relativa alla persistenza, nel quadro giuridico dell’Unione europea, dell’assenza di una definizione condivisa del concetto di criminalità organizzata[4], come giustamente segnalato dalla Commissione nella relazione del 2016 sull’attuazione della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta alla criminalità organizzata, che aveva fornito una definizione di “organizzazione criminale” e di “associazione strutturata”. Il recepimento della decisione quadro all’interno degli Stati membri è stato, infatti, condizionato dalle diverse tradizioni giuridiche nazionali, non riuscendosi così a raggiungere – come ha sottolineato la Commissione nella citata relazione – “*il livello minimo necessario di ravvicinamento per quanto concerne la gestione o la partecipazione di un’organizzazione criminale in base a una nozione unica di organizzazione criminale. In quanto tale, la Commissione ritiene che la decisione quadro permetta agli Stati membri di non introdurre il concetto di organizzazione criminale ma di continuare ad applicare il diritto penale nazionale vigente ricorrendo alle norme generali in materia di partecipazione*

4) Nonostante le iniziative esperite per definire un’*organizzazione criminale*. Vds. al riguardo l’azione comune per far sì che la partecipazione a un’organizzazione criminale venisse considerata un reato negli Stati membri dell’UE (GU L 333 del 09.12.1998); il doc. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; l’art. 2 della Convenzione UNTOC (*United Nations Convention against the Transnational Organised Crime*), a cui ha aderito anche l’Unione europea (Decisione n. 2004/579/CE del Consiglio).

a reati specifici e di preparazione degli stessi". È di tutta evidenza, pertanto, come tale mancanza si ripercuota necessariamente sulla cooperazione giudiziaria e di polizia, rendendola oltremodo complicata.

Fatte le suddette doverose premesse, si deve evidenziare che il periodo di recessione economica mondiale ha provocato una debolezza all'interno di molte comunità in ambito europeo, dinanzi alla quale il crimine organizzato si è posto come valida alternativa grazie alle offerte di beni e servizi economicamente "vantaggiose" per imprese alla ricerca spasmodica di strumenti finalizzati alla riduzione dei costi, soprattutto nel settore del traffico illecito di rifiuti. E, restando in tema di crisi, grande attenzione è attualmente rivolta da iniziative di cooperazione internazionale nei confronti del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata, a seguito dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia da Covid-Sars-19, nell'ambito dello smaltimento di rifiuti contaminati.

Le disparità economiche e di benessere generale tuttora presenti tra i diversi Stati membri, aggravata da anni di crisi profonda, hanno anche fatto di alcuni Paesi dotati di significative risorse naturali e tuttavia penalizzate da un generale minore reddito, un facile obiettivo dei gruppi criminali che hanno accesso alle economie più solide dei Paesi vicini. In tali casi, il crimine organizzato (si stima che in Europa operino oltre 5.000 gruppi criminali organizzati[5]), potendo contare su una struttura collaudata con capacità di operare sia a livello locale che internazionale, riesce a trarre enormi profitti dalla differenza tra le consistenti somme che i "clienti" sono disposti a pagare (per esempio, per ricevere legname illegalmente raccolto o per smaltire rifiuti tossici) e i modesti corrispettivi accordati alle comunità locali che vengono individuate per la realizzazione dell'illecito traffico, e conseguentemente depauperate in termini economici, sociali e ambientali. E se si pensa che tutto questo avviene entro i confini dell'Unione, ben si comprende come l'Europa sia area di transito e, allo stesso tempo, di destinazione di numerose fattispecie di crimine ambientale, anche organizzato, che ha ormai definitivamente assunto le tipiche caratteristiche del crimine transnazionale[6].

---

5) Europol *Serious and Organised Crime Threat Assessment* (Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità, SOCTA, 2017).

6) Secondo l'art. 3 co. 2 della UNTOC (cit.), un reato è di natura transazionale se è commesso:
– in più di uno Stato;
– in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato;
– in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;
– in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.
La definizione è entrata nell'ordinamento italiano attraverso la l. 16 marzo 2006 (art. 3), con cui è stata ratificata la convenzione UNTOC.

Nel variegato mondo dei reati ambientali, il coinvolgimento della criminalità organizzata è stato maggiormente riscontrato in due settori (come emerge anche dal SOCTA 2017 di Europol e dalle priorità indicate dal Consiglio nel *Policy Cycle* 2018-2021, di cui si tratterà in seguito): il traffico illecito di rifiuti e quello di specie animali o di piante (o legname) rare o in via di estinzione o parti di esse (*wildlife*).

Nel primo ambito, i gruppi maggiormente organizzati, con possibilità di disporre, oltre che di importanti capitali illeciti, anche del supporto di specifiche professionalità (soprattutto per quanto concerne i rifiuti pericolosi), hanno intaccato i livelli più alti di tale traffico, imponendosi su vasta scala in un mercato ampio e transnazionale, movimentando tonnellate di rifiuti e incidendo anche sulla regolarità dei contratti di appalto. I gruppi criminali meno strutturati e con minori risorse hanno, invece, focalizzato la loro attenzione su attività che richiedono conoscenze tecniche non particolarmente complesse e con un raggio d'azione più limitato (per es. il traffico di batterie di autovetture).

In relazione al *wildlife*, si è confermata l'operatività di un mercato clandestino che riesce a movimentare ingenti capitali, ingenerando enormi profitti per le organizzazioni criminali. Basti pensare, per esempio, che un chilogrammo di corno di rinoceronte è valutato tra i 37.000 e i 46.000 Euro (quasi il doppio dell'oro!), un'aquila nera 15.000 Euro e un gorilla 400.000 euro. La maggior parte degli animali e delle piante tutelate, protette anche dalla convenzione CITES[7], sono originarie dell'Africa, dell'Asia e del Sud America (il cui ecosistema viene costantemente pregiudicato), ma vedono l'Europa quale importante area di transito o di approdo delle merci trafficate.

Tale "crimine ambientale organizzato", che in Italia viene spesso indicato anche con il termine "*ecomafia*" (fortunato neologismo coniato nel 1997 da Legambiente, che richiama letteralmente le attività delle cosche mafiose nel settore dei crimini ambientali), si pone quasi come *species* autonoma rispetto al tradizionale "crimine organizzato", in quanto opera in un mercato del tutto peculiare, per quanto le organizzazioni più strutturate e già operanti in altri settori illeciti, utilizzano spesso i medesimi canali di trasporto già collaudati per traffici diversi, come quello della droga.

7) *Convention on International Trade of Endangered Species*, firmata a Washington il 3 marzo 1973 e ratificata con la legge 19 dicembre 1975, n. 874.

1.3. La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente

Da quanto finora espresso, appare evidente la delicatezza e la rilevanza dei beni giuridici che le istituzioni europee e nazionali sono chiamate a proteggere tutelando l'ambiente. A livello europeo, pertanto, si è inteso dare un ruolo chiave all'intervento del diritto penale, al fine di assegnare la dovuta tutela a tali interessi. Si è, dunque, giunti alla direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, nella considerazione che "(…) *i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti per garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente. Tale osservanza può e dovrebbe essere rafforzata mediante la disponibilità di sanzioni penali, che sono indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile*" (considerando n. 3) e che "*la presente direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente*" (considerando n. 10).

La Direttiva, recependo i principi ribaditi in due pronunce della Corte di giustizia europea secondo cui la competenza della Comunità europea ad attuare le politiche e le azioni comuni di cui agli artt. 2 e 3 del Trattato CE comprende anche il potere di richiedere agli Stati membri l'applicazione di adeguate sanzioni penali, impone agli stessi di prevedere che talune attività illecite particolarmente gravi, realizzate intenzionalmente ovvero per grave negligenza, vengano considerate reati e punite con "*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*" (art. 5), qualora provochino danni alla salute delle persone (decesso o lesioni gravi) o un danno rilevante alle componenti naturali dell'ambiente (significativo deterioramento della qualità dell'aria, del suolo, delle acque, della fauna e della flora). All'art. 3, in particolare, la Direttiva fornisce l'elenco di nove comportamenti lesivi dell'ambiente da considerare nel senso indicato.

Se è vero che l'obiettivo della Direttiva era quello, da un lato, di superare gli inevitabili vuoti legislativi all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, dall'altro, di approntare un sistema sanzionatorio penale per la più incisiva applicazione delle norme comunitarie in tema di tutela dell'ambiente, non può tuttavia essere sottaciuta una duplice criticità che la normativa europea porta con sé:

– la mancanza di una descrizione in dettaglio delle singole figure criminose ambientali, nonché dell'indicazione di specifici tipi e livelli di

sanzioni penali, così lasciando eccessivi margini agli Stati membri nella fase del recepimento con inevitabili conseguenze sull'auspicabile omogeneità dei sistemi sanzionatori e di controllo;

– l'omesso riferimento ai gruppi criminali organizzati, non operando alcuna distinzione, in termini di gravità delle previsioni, tra le condotte nocive per l'ambiente poste in essere dal singolo (persona fisica o giuridica) e quelle – certamente più aggressive e minacciose – realizzate dalle organizzazioni criminali, seppur il Parlamento europeo abbia più volte richiamato la necessità di sviluppare strumenti innovativi e azioni congiunte per perseguire i reati ambientali commessi in un contesto di criminalità organizzata, anche di stampo mafioso[8].

1.4. Il *Policy Cycle*

Eppure, nonostante le criticità e le carenze sopra segnalate, segnali positivi in questo percorso di consapevolezza si registrano negli ultimi anni, in particolare a partire dal 2017 quando, pur se con ritardo, il Consiglio ha inserito i crimini ambientali tra le 10 priorità dell'Unione europea nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità, nel ciclo programmatico (cd. *Policy Cycle*) 2018-2021. Tra le attuali forme di criminalità internazionale grave e organizzata da contrastare, il Consiglio dell'UE ha infatti individuato il crimine informatico, il traffico di droga, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta di esseri umani, i reati contro il patrimonio, i reati contro la proprietà individuale, il traffico di armi, la contraffazione, le frodi e, per la prima volta, il crimine ambientale.

In particolare, il *Policy Cycle* è un processo decisionale introdotto dal 2010 che individua – attraverso le fasi della pianificazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni di contrasto intraprese – le forme criminali di maggiore impatto al fine di affrontare in modo coerente e in maniera metodologica le minacce più importanti che la criminalità organizzata internazionale pone alla sicurezza e stabilità dell'Unione europea. Ciò che avviene attraverso il miglioramento e il rafforzamento della cooperazione tra i servizi competenti degli Stati membri, le istituzioni e le agenzie dell'UE, nonché i Paesi e le organizzazioni terzi, compreso il settore privato.

Le minacce della criminalità sono individuate sulla base dell'*intelligence* sull'attività criminale e successivamente concordate a livello politico. Nel

8) Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea; Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio.

corso del ciclo si invitano tutti i servizi e i soggetti interessati, a livello sia nazionale che dell'UE, ad attribuire le risorse necessarie e a rafforzare reciprocamente gli sforzi.

Le determinazioni del Consiglio in ordine alla scelta dei fenomeni criminali da considerare prioritari nell'azione di contrasto, tengono conto delle indicazioni del SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*), un documento di analisi strategica redatto da Europol sulle minacce criminali dell'UE.

A tal proposito, occorre preliminarmente notare che se è vero che i crimini ambientali sono entrati a far parte delle priorità del Consiglio nel *Policy Cycle* 2018-2021, è anche vero che il SOCTA relativo al medesimo ciclo considerava gli *environmental crimes* una minaccia emergente, non reputandoli ancora come "*high threat*" (tali, invece, venivano valutati il *cybercrime*, la produzione e il traffico di droga, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti e i reati contro il patrimonio "organizzati")[9]. La ragione di tale sottovalutazione non è, in realtà, collegata ad un superficiale approccio alla problematica da parte di Europol, quanto piuttosto alla già segnalata frammentarietà, incompletezza e minore valore qualitativo dei dati disponibili sui crimini ambientali, forniti dalle varie istituzioni e agenzie degli Stati membri. Di conseguenza, la minore approssimazione tra segnalazioni pervenute e realtà dei fenomeni criminali sui territori, ha portato Europol a limitare il suo *upgrade* nei confronti dei reati in argomento, pur essendo certamente consapevole della loro reale portata. Pur tuttavia, fortunatamente, il Consiglio, non essendo vincolato alle raccomandazioni del SOCTA, ha ritenuto, nell'ambito di una propria autonoma valutazione di politica di sicurezza, di inserire i crimini ambientali tra le priorità dell'Unione europea nella lotta alla criminalità organizzata, così fornendo – in concreto – strumenti e risorse per affrontare il fenomeno con maggiore efficacia e consapevolezza.

In relazione al prossimo *Policy Cycle* 2022-2025, lo scorso mese di aprile ha visto la luce il SOCTA 2021[10], che ha sostanzialmente confermato i reati ambientali tra le maggiori minacce alla sicurezza dell'Unione, classificandoli come *key threat*. Tuttavia, pur essendosi registrata una sorta di equiparazione, in termini di considerazione, con gli altri reati-priorità,

9) Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017*, p. 57, in *https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment.*

10) Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021*, in *https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.*

la minaccia, contrariamente a quanto avvenuto nel precedente documento di valutazione, è stata circoscritta al solo traffico di rifiuti. Evidentemente, i dati e le segnalazioni raccolte hanno esaltato soltanto le attività connesse con tale fenomenologia criminale (torna, quindi, in tutta la sua evidenzia, la segnalata problematica relativa all'afflusso di dati completi e pertinenti). Anche in questo caso, comunque, è lecito attendersi, a cura del Consiglio, un'estensione del livello di priorità ad altre fattispecie di reato ambientale. Il Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (CoSI - *Standing Committe on Operational Cooperation on Internal Security*), infatti, ha già interessato i Paesi membri per valutazioni e proposte sul punto e, pur non essendo state ancora ufficializzate le risposte, sembra che i riscontri possano privilegiare l'inserimento tra le priorità del Consiglio, anche di altre matrici criminali dell'ambiente quali, per esempio, il *wildlife*.

2. Disomogeneità dei sistemi normativi e degli apparati di *law enforcement*

2.1. Disomogeneità dei sistemi normativi e sanzionatori dei Paesi membri

L'indeterminatezza di talune definizioni e descrizioni della direttiva 2008/99/EC sulla tutela penale dell'ambiente, ha lasciato grande discrezionalità agli Stati membri nel trasporre la norma comunitaria, che è stata, Paese per Paese, incastonata nei singoli ordinamenti nazionali e, quindi, adattata a quei contesti legali, culturali e tradizionali. Tutti gli Stati membri, di fatto, dispongono oggi di una legislazione specifica per la prevenzione e il contrasto della criminalità ambientale. Tuttavia, l'accuratezza delle definizioni giuridiche, i livelli delle sanzioni e la gamma degli strumenti investigativi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. I quadri giuridici costruiti a tutela dell'ambiente, nell'ambito del recepimento della direttiva, in alcuni casi si sono limitati a rispettare solo le norme minime stabilite dalla norma comunitaria, mentre altri hanno attuato una regolamentazione più dettagliata ed esaustiva.

Le definizioni giuridiche degli illeciti ambientali e i criteri per la valutazione della loro gravità di norma sono basati su principi quali il pericolo che tali reati rappresentano o i danni che provocano alla salute e alla vita umana o all'ambiente. Tuttavia, in numerosi Stati membri non esistono chiari criteri predefiniti per valutare l'entità del danno ambientale, e spesso la giurisprudenza sulle modalità di definizione di tali danni è scarsa. Più di frequente, nella pratica, il danno ambientale, il rischio di danno e l'entità del

danno, come pure gli altri fattori pertinenti, sono valutati caso per caso dalle autorità giudiziarie. A tal proposito, la diversa percezione della gravità della criminalità ambientale può compromettere l'efficacia delle azioni intraprese per contrastare queste fattispecie, ed è di conseguenza importante che tutte le autorità nazionali adottino un approccio simile e applichino le stesse procedure ai reati gravi in questo ambito, ove necessario anche dando un seguito giudiziario.

In quasi nessuno Stato membro esiste un testo giuridico unico comprendente tutti gli illeciti ambientali. Questi ultimi sono contenuti di solito nel Codice penale e/o in altri atti legislativi riguardanti specificamente l'ambiente. La frammentazione del quadro giuridico in una serie di testi legislativi concernenti tutti i vari tipi di atti che possono provocare danni per l'ambiente e la salute umana, può risultare complessa e dar luogo a potenziali sovrapposizioni. Una tale disorganicità rende peraltro complicata l'individuazione della norma di riferimento per il singolo caso concreto, in un meandro di disposizioni amministrative e penali al cui interno non è semplice orientarsi, tenuto conto oltretutto della complessità delle varie fattispecie in cui viene spesso declinato il singolo reato ambientale (per esempio, nell'ordinamento italiano l'inquinamento delle acque può configurare, a seconda delle caratteristiche della condotta, sei diverse qualificazioni giuridiche).

Un altro problema rilevato di frequente è l'assenza di una chiara distinzione tra reati e illeciti e/o tra regime di sanzioni amministrative e regime di sanzioni penali, in quanto mancano criteri chiari per determinare quale regime si debba applicare.

In alcuni Stati membri le misure penali sono l'ultima risorsa e le questioni ambientali sono trattate quasi esclusivamente da organi amministrativi. Le argomentazioni fornite in proposito dalle autorità nazionali riguardano gli elementi costitutivi del reato nonché le norme da rispettare in materia di prove, o il fatto che l'esecuzione amministrativa è considerata meno problematica e più efficace del seguito giudiziario, dal momento che un procedimento penale è spesso dispendioso in termini di tempo e complesso dal punto di vista procedurale.

Anche il livello delle sanzioni applicabili ai reati ambientali varia da uno Stato membro all'altro ed è solitamente compreso tra un massimo e un minimo. Le sanzioni variano, ovviamente, all'interno degli Stati membri, anche in riferimento alla stessa condotta offensiva (per esempio, per una stessa violazione alla convenzione CITES in Francia è prevista una sanzione amministrativa, nel massimo, di € 150.000, a fronte della somma di € 810.000

contemplata in Olanda). In alcuni Stati membri il livello sanzionatorio è stato giudicato troppo basso e insufficiente per permettere al diritto penale di svolgere il suo ruolo punitivo e dissuasivo. Un sistema sanzionatorio poco severo diventa anche poco efficace, nella misura in cui va sempre considerato che la forza motrice che porta alla commissione del reato ambientale è sempre costituita dal profitto: di fronte ad obblighi di *compliance* molto onerosi, in caso di sanzioni particolarmente lievi, un'azienda potrà ritenere di scegliere comunque, all'esito di una valutazione costi/benefici, di non ottemperare alle norme di settore, assumendosene il rischio, poiché ritenuto un tollerabile "costo di produzione". La mancata armonizzazione delle sanzioni può anche creare, nell'ambito di una cornice comune, dei "*pollution havens*", costituiti da Paesi maggiormente attrattivi per la commissione di reati ambientali, poiché dotati di sistemi sanzionatori poco incisivi: i gruppi criminali, infatti, riescono spesso a sottrarsi alle tradizionali forme di prevenzione e repressione operate dagli Stati, orientando le scelte operative (per esempio, decidendo dove insediare le sede principale della propria attività criminale) anche sulla base dell'individuazione, tra i diversi sistemi sanzionatori nazionali – secondo una pratica che viene definita *forum shopping* – di quello più favorevole, tipico degli Stati in cui le istituzioni non hanno ancora raggiunto sufficiente consapevolezza sulla problematica ambientale o dove comunque vige la supremazia delle logiche economiche e commerciali rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, con trattamenti punitivi particolarmente leggeri per i danni ambientali.

Nell'ambito della valutazione sul recepimento della direttiva 2008/99/EC, la Commissione europea ha effettuato una consultazione pubblica, a cui chiunque poteva contribuire con propri suggerimenti e proposte dal 10 ottobre 2019 al 2 gennaio 2020, con l'obiettivo di verificare l'effettiva attuazione della Direttiva nell'ambito degli Stati membri, nel periodo dal 2011 al 2018. I contributi sono, quindi, pervenuti da 26 Stati membri e, in particolare dal mondo privato[11]. La maggior parte delle risposte pervenute hanno indicato che la protezione dell'ambiente contro gli *environmental crimes* è cresciuta negli ultimi dieci anni, sia a livello europeo che in ambito nazionale. Il cambiamento maggiormente positivo che è stato osservato è quello relativo alla maggiore consapevolezza pubblica sull'importanza della protezione ambientale, seguita dall'incremento dei crimini ambientali perseguiti. Di contro, sono state raccolte risposte critiche in ordine al minor numero di sentenze di condanna,

11) European Commission, *Evaluation of the Directive 2008/99/EC on the protection of environment through criminal law*, 2020, in *https://ec.europa.eu/info/news/evaluation-environmental-crime-directive-2020-nov-05_en*.

a previsioni di sanzioni poco severe, nonché a minori risorse destinate alla lotta contro i reati ambientali.

Quando è stato richiesto il motivo per il quale la Direttiva non riesca ad esplicarsi in modo efficace, la maggior parte delle risposte ha indicato come causa l'insufficiente cooperazione transfrontaliera tra le autorità competenti dei singoli Stati membri, e il fatto che i diversi livelli di sanzione previsti nei diversi Paesi hanno comportato un movimento delle attività illecite verso quelle nazioni con sistemi sanzionatori più leggeri o con basso rischio di verifica dei reati. A livello legislativo, la limitata efficacia della Direttiva è stata ricondotta alla complessità della normativa ambientale (intrecciata tra previsioni penali, civili e amministrative), alla minore efficacia della responsabilità penale per le persone giuridiche, nonché alla mancanza di effetti deterrenti delle sanzioni previste dai sistemi penali nazionali.

In merito alla necessità di revisione della Direttiva sui crimini ambientali, il Consiglio europeo aveva già autorizzato una ricognizione dei sistemi sanzionatori nazionali da parte di un team di esperti che hanno operato per un biennio (2017-2019) nell'ambito dei cicli di valutazione reciproca (GENVAL)[12] e che ha visto, quale conclusione, la redazione di un documento, approvato e licenziato dal Consiglio europeo stesso[13]. In tale elaborato, oltre a venire rimarcata l'assenza di dati consolidati sui reati ambientali con conseguente impossibilità di disporre di una visione d'insieme della portata di questi fenomeni criminali e adattare di conseguenza le misure e le azioni nazionali, si evidenzia come, sotto il profilo giuridico, tutti gli Stati membri si siano dotati di un quadro normativo per contrastare la criminalità ambientale, definendo reati e sanzioni, restando tuttavia il potenziale dei sistemi di contrasto non pienamente sfruttato, sia sotto il profilo amministrativo che di diritto penale.

Inoltre, particolarmente avvertita è apparsa la problematica relativa alle tecniche di contrasto ai reati. In alcuni Stati membri, infatti, non è consentito ricorrere a tecniche investigative speciali (come, per esempio, le intercettazioni telefoniche) per indagare la criminalità ambientale, a meno che non vi sia un legame con reati di tipo economico e finanziario, che sono in genere collegati ai reati ambientali in quanto gli autori di questi ultimi cercano, come fine

12) Azione comune 97/827/GAI del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata (GU L 344 del 15.12.1997).

13) Per l'esattezza, vista l'ampia gamma di reati riconducibili alla criminalità ambientale, in linea con la decisione presa dal gruppo GENVAL, è stato convenuto di incentrare la valutazione sul traffico illecito di rifiuti e la produzione o manipolazione illegali di materiali pericolosi (*Https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/it/pdf*).

ultimo, la massimizzazione dei profitti.

Infine, un cenno particolare si intende dedicare alla positiva esperienza normativa italiana, costituita dall'introduzione dell'art. 452-*quaterdecies*, intitolato "*Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*", considerato uno dei principali strumenti di contrasto al crimine organizzato operante nel settore ambientale. Tale efficacia della norma è stata vieppiù apprezzata anche sul piano internazionale, tanto da essere richiamata come modello di riferimento all'interno della risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione europea, adottata dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011 che, al punto 42, ha invitato la Commissione a «*definire strumenti innovativi per il perseguimento degli autori di reati ambientali in cui il ruolo della criminalità organizzata è rilevante, ad esempio presentando una proposta per estendere a livello UE la positiva esperienza italiana relativa al reato di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti", dal 2011 inserito tra i reati di grave allarme sociale la cui trattazione rientra nelle funzioni della Direzione distrettuale antimafia*».

2.2. Disomogeneità degli apparati di *law enforcement*

Il panorama europeo sopra delineato si riflette necessariamente sull'articolazione degli apparati di contrasto costituiti dagli Stati membri per la lotta al crimine ambientale, soprattutto se organizzato, che risultano piuttosto eterogenei, non solo in termini di struttura e compiti, ma anche come livello di specializzazione e risorse assegnate, soprattutto umane.

Un'organizzazione efficiente, l'integrazione internazionale e la competenza professionale, compreso un buon livello di conoscenze e di specializzazione delle autorità di contrasto, sono elementi chiave per affrontare in modo efficace questa sofisticata forma di criminalità. La complessità dei vari quadri giuridici di riferimento, infatti, può generare importanti problemi interpretativi e applicativi da parte degli apparati che devono garantire l'osservanza delle norme a tutela dell'ambiente (forze di polizia e magistratura), e che dovranno, almeno in teoria, maneggiare la materia con padronanza. Ciò che può essere garantito soltanto da strutture consolidate e specializzate. In realtà, in alcuni Stati membri le forze di polizia non sembrano essere sufficientemente attive o intervengono solo in particolari indagini, su richiesta delle autorità ambientali o con il loro sostegno.

Alcuni Stati membri hanno istituito, nell'ambito delle autorità di contrasto che si occupano di criminalità ambientale, servizi centrali specializzati che in alcuni casi assistono le autorità locali o coordinano le indagini sui reati

ambientali in tutto il Paese e le sinergie tra i diversi livelli di intervento con un elevato grado di specializzazione. In questi casi, è anche facilitato il rapporto tra l'organo di polizia e i procuratori, che in queste circostanze trovano interlocutori competenti e affidabili. Le unità specializzate si riscontrano, in alcuni casi, anche a livello locale e/o regionale, a creare una rete di contrasto organica e coordinata. Di contro, purtroppo, in alcuni Paesi tali servizi/unità di polizia specializzati non esistono, o emerge una specializzazione solo parziale in materia di criminalità ambientale.

Attesa la complessità della fenomenologia criminale in argomento, declinata in molteplici e diversificate fattispecie, la carenza di specializzazione emerge in tutta la sua gravità, laddove il crimine organizzato, invece, si affida a risorse altamente specializzate nei singoli settori, ricorrendo anche a professionalità di rilievo in materia ambientale. Preoccupa, pertanto, una minore attenzione che rischia di porre le forze di polizia in posizione di svantaggio nell'attività di contrasto, obbligate ad inseguire una complessa forma di criminalità che si pone costantemente in posizione privilegiata e procede con velocità sempre maggiore, soprattutto perché spinta da interessi economici rilevantissimi. Andrebbe, pertanto, incoraggiata la specializzazione delle unità di polizia impegnate nella lotta ai reati ambientali, già a partire dalla formazione di base del personale, procedendo a successivi training settoriali attagliati agli specifici impieghi sul territorio.

A fronte di tali considerazioni e auspici, lascia sorpresi il fatto che alcuni Stati hanno manifestato la volontà di non voler istituire servizi di polizia specializzati, poiché – secondo quei Governi – i propri territori non sono particolarmente colpiti da forme di criminalità ambientale. Al riguardo, pur considerando la buona fede di tali autorità, non possiamo non constatare quanto su queste scelte di politica criminale incidano – come già ampiamente sottolineato – la minore consapevolezza sui reati ambientali, estesa anche al mondo politico e istituzionale.

Quanto sopra esposto, è confermato anche dalla Relazione finale sull'ottavo ciclo di valutazioni reciproche sull'attuazione pratica e sul funzionamento delle politiche europee in materia di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale (di cui si è detto al precedente paragrafo - GENVAL), da cui è emerso, in sintesi, che:

– il numero di operatori specializzati spesso non è sufficiente a far fronte alle esigenze operative di contrasto. Di conseguenza, il tasso di individuazione dei reati ambientali è troppo basso rispetto al fenomeno reale, con ciò disegnando un quadro complessivo fuorviante e tale da far erroneamente sottovalutare la pericolosità di tali forme di criminalità;

– è ancora da migliorare il grado di familiarità delle forze di polizia, delle autorità doganali e di quelle giudiziarie con le iniziative degli organismi e reti dell'UE e quindi, più in generale, delle attività di cooperazione internazionale, ritenute essenziali per arginare una minaccia che ormai non ha più confini;

– il sostegno e il coordinamento fornito da Europol ed Eurojust sono generalmente apprezzati dagli Stati membri, anche se, in certi casi, la cooperazione potrebbe essere rafforzata dato che non sempre gli Stati membri sfruttano appieno i servizi e gli assetti che vengono messi a loro disposizione in materia di contrasto alla criminalità ambientale.

A riprova di quanto sopra espresso in ordine alla disomogeneità degli apparati di *law enforcement*, si riportano di seguito le sintesi delle strutture e dei compiti degli apparati di contrasto al crimine ambientale in alcuni Paesi membri.

In *Spagna*, la missione di garantire l'osservanza delle norme a tutela dell'ambiente, è assegnata dalla legge alla Guardia civil, al cui interno è stato creato nel 1988 uno specifico servizio denominato SEPRONA (*Servicio de Protecciòn de la Naturaleza*), che oggi conta circa 2000 gendarmi esclusivamente impiegati in materia di protezione ambientale. SEPRONA ha competenza ad operare sull'intero territorio nazionale ed è sviluppata su un'organizzazione strutturata a livello:

– centrale (in Madrid) ove ha sede il vertice gerarchico del Servizio. In tale ambito operano, in particolare:

a) l'unità investigativa centrale UCOMA (*Unidad Central Operativa MedioAmbiental*), che si occupa delle indagini più complesse, fornendo nel contempo supporto alle attività delle unità territoriali quando le indagini interessano più Provincie o presentano aspetti di particolare complessità. La struttura di UCOMA è suddivisa in gruppi investigativi specializzati nei settori del *wildlife*, sicurezza alimentare, inquinamento e incendi boschivi;

b) il National Central Office (NCB) che raccoglie e analizza le informazioni provenienti da tutti gli attori del settore ambientale, fornendo utili prodotti di *intelligence* alle unità investigative;

– regionale, ove è attivo un ufficiale specializzato in protezione ambientale, che coordina le attività delle unità dislocate sul territorio della regione;

– provinciale, in cui opera un'unità operativa di SEPRONA (per un totale di 52 sull'intero territorio nazionale), che riproduce in misura ovviamente minore, la struttura centrale del Servizio.

L'attività di contrasto di SEPRONA risulta molto intensa in diversi

settori del crimine ambientale, procedendo a contestazioni sia di natura amministrativa che penale.

In *Francia*, è operativo l'Ufficio centrale per la lotta ai reati contro la salute pubblica e ambientale (OCLAESP - *Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique*), struttura interministeriale creata nel 2004 come servizio di polizia giudiziaria con competenza nazionale per il contrasto ai crimini contro l'ambiente e la salute pubblica. Per adempiere alla sua missione, l'Ufficio dispone di 64 gendarmi e agenti di polizia, supportati da quattro consulenti tecnici dei ministeri dello sport, della salute, dell'ambiente e dell'Ufficio nazionale per la Caccia e la Fauna Selvatica (ONCFS).

Dal punto di vista ordinamentale, l'unità è articolata in una cellula di comando, una divisione investigativa e una divisione di supporto.

La cellula di comando è composta dal capo dell'Ufficio, dai suoi due assistenti, quattro consulenti tecnici e un funzionario incaricato degli affari europei e della cooperazione internazionale.

La "Divisione investigazioni" (*Division investigations*) riunisce il personale dedicato allo svolgimento delle indagini giudiziarie ed è suddiviso nei gruppi:

– "ambiente" (*Groupe environnement*), che si occupa di tematiche legate all'amianto, all'inquinamento degli ambienti fisici, al traffico illecito di rifiuti e di prodotti fitosanitari, nonché alla tutela della fauna e della flora (traffico di specie protette o regolamentate). Può anche partecipare di volta in volta, al fianco di investigatori del comando della gendarmeria delle vie navigabili (CGVN) e della cellula nucleare radiologica, biologica e chimica nazionale (C2NRBC), ai controlli dei container all'interno delle aree portuali;

– "sanità pubblica" (*Groupe santé publique*), che è interessato ai reati connessi con le attività mediche o paramediche (esercizio illegale di professioni sanitarie, reati relativi a prodotti derivati dal corpo umano, traffico di prodotti sanitari) ovvero con il settore della salute e della sicurezza alimentare (merci falsificate, consumo umano e animale, bioterrorismo), operando anche in materia anti-doping.

La "Divisione supporto" (*Division appui*) raccoglie dati operativi, effettua analisi strategiche, conduce azioni di formazione e mantiene rapporti istituzionali con attori stranieri. In particolare, comprende:

– il "Gruppo per le relazioni internazionali" (*Groupe relations internationales*), che come referente francese per le istituzioni dei servizi di polizia stranieri, sviluppa rapporti e promuove iniziative a livello europeo e internazionale, in stretta collaborazione con i competenti dipartimenti della

Direzione della Cooperazione Internazionale (DCI) e la Direzione Centrale della Polizia Giudiziaria (DCPJ);

– il "Gruppo di supporto e valutazione" (*Groupe appui et évaluation* - GAE), al cui interno operano investigatori specializzati in analisi criminale, delinquenza finanziaria e nuove tecnologie, che tratta gli aspetti tecnici delle principali indagini giudiziarie dell'unità. Il GAE è anche il punto di accesso unico dell'Ufficio per quanto riguarda le richieste dei magistrati o delle unità e dei servizi e partecipa, con la divisione indagini e il consulente tecnico competente, alla valutazione delle pratiche proposte all'Ufficio;

– il "Gruppo di documentazione, analisi e formazione" (*Groupe documentation, analyse et formation*), che conduce analisi strategiche, seguendo l'evoluzione della legislazione nazionale, europea e internazionale e mantenendo aggiornata la base documentale dell'unità. Coordina l'*intelligence* criminale e condivide le sue operazioni con la rete di investigatori sui danni all'ambiente e alla salute pubblica (400 sparsi sul territorio).

In *Slovacchia*, all'interno della Direzione della polizia criminale esiste il "Dipartimento per il rilevamento di sostanze pericolose e per i reati ambientali" (*Prezídium olicajného zboru úrad kriminálnej polície odbor odhaľovania nebezpečných materiálov a nvironmentálnej kriminality*), che svolge le principali funzioni di contrasto a livello nazionale. Il Dipartimento è costituito da due unità: la prima, formata da 6 operatori, si occupa delle attività investigative; la seconda, che conta 7 operatori, svolge attività di *intelligence*. Completano il reparto, due agenti che si occupano di analisi dei dati. In particolare l'organismo in questione tratta i casi più gravi nel campo del CBNR e dei reati ambientali, occupandosi anche di cooperazione internazionale.

Accanto al citato Dipartimento centrale, operano anche 8 unità regionali, dislocate presso gli altrettanti Direttorati regionali di polizia, che vengono impiegati in via esclusiva in materia di reati ambientali. Inoltre, a livello locale, si occupano dello speciale settore anche due agenti per ciascuno dei 52 distretti di polizia, ma non ad incarico esclusivo, dovendosi pertanto interessarsi anche di tutti gli altri reati.

È in corso uno studio di fattibilità per l'istituzione di un reparto centrale specializzato in materia ambientale, con un organico di 200 agenti.

Dal punto di vista del sistema sanzionatorio, le pene previste dal Codice penale sono legate all'estensione e alla gravità dell'attività illegale o del danno prodotto (fino a un anno di reclusione per i casi minori, da 3 a 8 anni per quelli più gravi), con previsioni piuttosto severe per alcuni reati particolari (da 10 a 20 anni per "fuga di organismi geneticamente modificati", da 4 a 10 anni

per “minaccia e danno ambientale” e per “bracconaggio”, da 1 a 5 anni per “crudeltà sugli animali”).

In *Ungheria*, molti reati, tra cui quelli contro l’ambiente, sono di competenza delle stazioni di polizia a livello locale, al cui interno è previsto un agente competente sui crimini ambientali. Analoga figura è prevista a livello regionale per supervisionare le attività delle stazioni locali in relazione agli *envicrime*. A livello nazionale, esiste un’unità di 11 persone (che a breve sarà implementata fino a 16) costituita all’interno del Rapid Response and Special Police Service - National Bureau of Investigation (*Készenléti Rendőrség - Nemzeti Nyomozó Iroda*), che interviene soltanto in occasione di reati ambientali i cui effetti nocivi si siano estesi al territorio di almeno tre regioni ovvero di danni all’ambiente che mettano a repentaglio la sopravvivenza di una specie animale.

Dalla pratica emerge che i livelli locali e regionali non sono particolarmente efficaci, atteso che i singoli agenti individuati per ciascuna stazione sono oberati dai numerosi altri compiti ordinari da svolgere. L’impegno dedicato al contrasto dei reati ambientali è, pertanto, solo residuale.

In *Croazia*, ad occuparsi dei reati ambientali è il Dipartimento omicidi del Servizio criminale generale, che è competente su omicidi, crimini sessuali e altri reati contro la persona, reati contro l’incolumità pubblica, nonché, appunto, crimini contro l’ambiente. Premesso che ogni agente può effettuare indagini sui crimini ambientali, esistono 12 operatori specializzati che si occupano dello specifico settore e che sono distribuiti nelle regioni più grandi del Paese. È in programma un percorso di specializzazione del personale, secondo il sistema “a cascata”, al fine di fornire al maggior numero possibile di agenti una adeguata specializzazione nello specifico campo. Nel sistema di *law enforcement* nazionale, opera anche l’Ispettorato protezione ambientale, corpo esterno alla Polizia, con compiti ispettivi e di denuncia degli illeciti eventualmente riscontrati.

A *Malta*, nell’ambito delle forze di polizia, opera l’Environmental Protection Unit (EPU), attualmente formata da 15 operatori, che si occupa di vari reati ambientali, in particolare smaltimento illecito di rifiuti e violazioni delle disposizioni sulla caccia, effettuando ispezioni e indagini. Per quanto concerne le sanzioni previste, le pene normalmente applicate sono quelle amministrative (da 50 a 2.500 € a seconda della gravità della violazione), mentre quelle penali possono prevedere la pena della reclusione, nel massimo, di un anno.

2.3. L'Arma dei Carabinieri quale principale polo di polizia ambientale in Europa

Con il decreto legislativo 19 agosto 2006, n. 177 "*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*", si è sancito, tra l'altro, l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. Tale scelta è derivata dalla constatazione delle affinità sostanziali esistenti tra le due istituzioni, sia nella presenza sul territorio che nei compiti di tutela dell'ambiente, e quindi della possibilità di metterle a sistema realizzando gli obiettivi di risparmio ed efficienza perseguiti dalla riforma.

Al trasferimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato all'Arma dei Carabinieri è conseguita la modifica della tradizionale struttura dell'Arma, affiancando alle già esistenti organizzazioni territoriale, speciale e addestrativa, la nuova organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, posta alle dipendenze funzionali del Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali e, per le materie di specifica competenza, del Ministro per l'ambiente (oggi "della transizione ecologica"). Quale comando di vertice della nuova organizzazione è stato istituito il "*Comando unità per tutela forestale, ambientale e agroalimentare Carabinieri*", affidato a un Generale di Corpo d'Armata, dal quale dipendono reparti dedicati all'espletamento di compiti particolari e di elevata specializzazione in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare.

Dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dipendono:

- il Comando Carabinieri per la tutela forestale;
- il Comando Carabinieri per la tutela della biodiversità e dei parchi;
- il Comando Carabinieri per la tutela ambientale;
- il Comando Carabinieri per la tutela agroalimentare[14],

che costituiscono, nel complesso, un polo di polizia ambientale formato da circa 7.000 Carabinieri dedicati esclusivamente, e a vari livelli, alla lotta ai crimini ambientali, realizzando una struttura che non ha eguali nel panorama delle polizie europee, in termini numerici e di competenze.

a) Comando Carabinieri per la tutela forestale

Il Comando Carabinieri per la tutela forestale riunisce sotto un unico comando i Comandi Regione Carabinieri forestale – verso cui esercita funzioni di direzione, coordinamento e controllo – e, più in generale, tutti i reparti

14) Che non verrà esaminato nella presente trattazione in quanto non direttamente coinvolto nel contrasto ai reati ambientali, se non con riferimento ai soli pesticidi.

forestali con competenze presidiarie, che si occupano principalmente di monitoraggio del territorio forestale e montano e di contrasto alla criminalità ambientale a livello locale.

Il Comando Carabinieri per la tutela forestale, è articolato su:

– un NIAB (*Nucleo Informativo Antincendio Boschivo*);

– 14 Comandi Regione Carabinieri forestale;

– 5 *Centri anticrimine natura* (Palermo, Catania, Agrigento, Cagliari e Udine) per le Regioni a statuto speciale;

– 83 Gruppi Carabinieri forestali, da cui dipendono i NIPAAF (*Nuclei Investigativi di Polizia Ambientale Agroalimentare e Forestale*), i Nuclei Carabinieri CITES (la convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione) e le quasi 800 Stazioni Carabinieri forestali (che costituiscono unità periferica di riferimento nell'Arma per il settore forestale).

b) Comando Carabinieri per la tutela della biodiversità e dei parchi

Il Comando Carabinieri per la tutela della biodiversità e dei parchi riunisce sotto un unico comando tre specifiche funzioni forestali:

– la tutela della biodiversità nelle 130 riserve naturali statali;

– la tutela dei parchi nazionali;

– l'applicazione della CITES.

Il Comando Carabinieri per la tutela della biodiversità e dei parchi esercita funzioni di direzione, di coordinamento e di controllo dei Raggruppamenti Carabinieri biodiversità, parchi e CITES, orientati, rispettivamente, alla tutela della biodiversità e delle riserve naturali statali, dei parchi nazionali statali e delle specie protette, contrastando i reati in danno di animali e piante protette o in via di estinzione, nonché in relazione al taglio e al traffico illegale di legname, anche a livello internazionale.

Lo speciale Comando è articolato su:

– un *Raggruppamento Carabinieri biodiversità* con 28 *Reparti Carabinieri biodiversità* (oltre a 2 distaccamenti), da cui dipendono i 3 *Centri nazionali Carabinieri biodiversità* e i 40 *Nuclei Carabinieri tutela biodiversità*;

– un *Raggruppamento Carabinieri parchi*, con 20 *Reparti Carabinieri parchi nazionali* (oltre a 3 distaccamenti), da cui dipendono le quasi *150 Stazioni Carabinieri parco*;

– un *Raggruppamento Carabinieri CITES*, con un Reparto operativo da cui dipende il *Nucleo CITES* di Roma (con i suoi 2 distaccamenti di Civitavecchia e Fiumicino), in collegamento tecnico/funzionale con *34 Nuclei* e *9 Distaccamenti CITES*, inquadrati nei Gruppi CC forestali/Centri anticrimine natura del Comando CC per la tutela forestale.

c) Comando Carabinieri per la tutela ambientale

Il contrasto alla criminalità ambientale organizzata nelle sue forme più complesse, a livello nazionale e internazionale, è condotto dal Comando Carabinieri per la tutela ambientale, la cui istituzione risale al 1986, a testimonianza della particolare sensibilità e consapevolezza dell'Italia e dell'Arma dei Carabinieri sullo specifico settore operativo.

Il reparto esercita:

– vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno all'assetto ambientale;

– vigilanza, prevenzione e repressione per quanto attiene alla tutela dell'inquinamento atmosferico, idrico e acustico, alla salvaguardia del patrimonio naturale, agli indirizzi unitari ed interventi operativi a tutela dell'equilibrio ecologico;

– contrasto al traffico ed allo smaltimento illecito di materiale radioattivo.

Coerentemente con la struttura articolata e modulare dell'Arma, ove ogni minaccia viene perseguita dal reparto più adeguato a fronteggiarla, le attività del Comando Carabinieri per la tutela ambientale sono prevalentemente orientate a sviluppare le investigazioni più complesse e, in generale, sempre quelle a connotazione ultraprovinciale e transnazionale, con particolare riferimento al titolo VI-*bis* del C.p. e alle sue forme associative di cui agli art. 416 e 416-*bis* C.p. Le attività info-operative su fenomeni di rilievo locale/provinciale sono invece condotte dai citati NIPAAF dei *Gruppi Carabinieri forestali*.

Il Comando Carabinieri per la tutela ambientale è articolato su:

– un Reparto operativo, con sede a Roma e competenza sull'intero territorio nazionale, strutturato su 4 Sezioni: Operativa centrale, Inquinamento da sostanze radioattive, Inquinamento atmosferico, Industrie a rischio e ARS (Acqua, Rifiuti e Suoli), nonché Supporto informativo (da cui dipendono un'Aliquota analisi ed una SISTRI; quest'ultima è deputata alla gestione dei processi e dei flussi informativi del SIStema di controllo della Tracciabilità dei RIfiuti);

– 3 Gruppi tutela ambientale (Milano, Roma e Napoli), che inquadrano complessivamente 29 Nuclei operativi ecologici.

Con il suo assetto specializzato e con le sue attività mirate al contrasto dei reati ambientali, l'Arma dei Carabinieri – e, quindi, l'Italia – sta consolidando, giorno dopo giorno, un importante ruolo di protagonista in ambito europeo e internazionale, nel settore della cooperazione di polizia nelle sue varie declinazioni, che verranno esaminate nel prossimo capitolo.

3. La cooperazione internazionale di polizia sui crimini ambientali

3.1. Problematiche e prospettive della cooperazione internazionale in materia di reati ambientali

Nel corso della presente trattazione, si è cercato principalmente di evidenziare gli elementi di vulnerabilità che caratterizzano il panorama degli strumenti finora posti a disposizione degli Stati al fine di contrastare il complesso fenomeno dei reati ambientali. In particolare, è risultata evidente una disomogeneità dei sistemi normativi e sanzionatori dei Paesi membri, che si riflette anche sull'articolazione e sui compiti degli apparati di *law enforcement*, condizionando pertanto, in molti casi, l'efficacia complessiva dell'azione preventiva e repressiva.

Preso atto, quindi, dell'eterogeneità delle strategie di contrasto, si comprende facilmente quanto affidamento debba riporsi in uno strumento in particolare, che può rivelarsi fondamentale per migliorare e armonizzare procedure, azioni e obiettivi: la cooperazione internazionale di polizia. Attraverso tale strumento, infatti, da un lato possono raggiungersi importanti risultati operativi nel contrasto al crimine transnazionale (che, ovviamente, opera senza alcuna limitazione territoriale e approfitta delle differenze dei sistemi normativi tra i vari Stati), dall'altro possono realizzarsi buone pratiche da elevare ad esempio a cui ogni Paese può ispirarsi ovvero, in una visione particolarmente ottimistica, individuare punti di forza che il legislatore, nazionale ma soprattutto comunitario, potrebbe fare propri, andando a colmare quelle disomogeneità normative che, come si è visto, costituiscono uno degli ostacoli più rilevanti alla realizzazione di un efficace contrasto alla criminalità ambientale, in special modo se organizzata.

Deve tuttavia rilevarsi che, sebbene l'interesse dichiarato da tutti gli attori coinvolti sia quello di lavorare insieme e condividere risorse per combattere la criminalità transnazionale, non sempre tale dichiarazione di intenti si traduce in fatti concreti, atteso che spesso gli interessi dei singoli Stati differiscono e talvolta confliggono tra loro. Ci si trova, infatti, dinnanzi al paradosso che certe strutture o procedure nate per la volontà degli Stati di superare i limiti dell'approccio unilateralistico che, come tale, veniva considerato inefficace, di fatto incontrano limitazioni di varia natura che ne inficiano il fine ultimo dichiarato. Tra queste, alcune sono connesse con un costante, latente e direi quasi atavico senso di gelosia delle competenze e delle cognizioni relative a fenomeni che interessano il proprio territorio, nonché con il limitato livello di fiducia nei confronti degli altri Stati nel condividere

informazioni, a volte non ostensibili semplicemente per la volontà, certo non lungimirante, di mantenere in via esclusiva la conoscenza, il monopolio e la gestione del dato ai fini di proteggere il proprio interesse nazionale. In altri casi sussistono, invece, ragioni oggettive che costituiscono un ostacolo allo sviluppo di una reale collaborazione tra gli Stati (e i rispettivi apparati di *law enforcement*), quali per esempio:

– eccessivi linguaggi operativi esistenti;
– metodi investigativi differenti;
– disallineamento delle normative;
– definizioni non standardizzate;
– mancanza di uno scambio di informazioni dinamico e operativo, anche attraverso un canale di comunicazione dedicato;
– carenza di coordinamento nelle attività investigative e giudiziarie.

Inoltre, la cooperazione internazionale si complica ulteriormente laddove non operino unità di polizia specializzate nel contrasto al crimine ambientale. In tali casi, infatti, la condivisione delle informazioni viene minata alla base: la mancanza, infatti, di una specifica competenza in un settore, lo ricordiamo, particolarmente articolato e complesso, incide negativamente già nella fase della ricerca del dato da condividere, che potrebbe essere impreciso o parziale, se non addirittura fuorviante o errato. Ancora, forze di polizia (o altri attori come, per esempio, le dogane) non specializzate tenderanno a non considerare con la dovuta accuratezza sia l'importanza della condivisione di un dato di cui si trovano in possesso, sia della risposta da fornire ad un'eventuale richiesta di collaborazione. Ciò che si ricollega al problema, già evidenziato, della frammentarietà dei dati disponibili sui crimini ambientali, dovuta appunto alla minore consapevolezza che in alcuni Paesi caratterizza le istituzioni e gli apparati di contrasto. Solo con forze di polizia, e possibilmente magistrature, specializzate sarà possibile creare un quadro informativo (oltre che di contrasto) attendibile che presenti la realtà dei fenomeni criminali in argomento in tutta la loro gravità, fornendo utile e indispensabile base per l'assunzione delle più adeguate politiche criminali, sia in termini di sistemi sanzionatori che di assegnazione di risorse.

Essenziale sarà peraltro, all'interno di ogni Stato membro, un efficace livello di coordinamento interistituzionale e una cooperazione tra i diversi attori pubblici a livello operativo e strategico, nonché tra le autorità centrali e locali/regionali, al fine di coordinare le iniziative e rafforzare lo scambio di dati, l'assistenza tecnica e le tecniche investigative. Del resto, solo un efficiente sistema nazionale può essere presupposto attendibile ai fini di una seria cooperazione internazionale.

In termini generali, in un'ottica di cooperazione generale, sarà necessario focalizzare l'attenzione su tre settori:

– il settore della conoscenza, dell'analisi e della condivisione delle informazioni, al fine di incrementare la reciproca fiducia tra i vari operatori, e sviluppare strumenti appropriati che possano diventare di uso comune per gli Stati nella prevenzione e nel contrasto dei crimini ambientali;

– il settore operativo, attraverso il reale coordinamento delle attività investigative e giudiziarie, attraverso la creazione e lo sviluppo di punti di contatto sicuri e di protocolli per azioni condivise;

– il settore legislativo, dove una sempre maggiore condivisione di norme e la corrispondente progressiva riduzione dei *gaps* normativi tra gli Stati membri, potrà limitare il campo d'azione e il terreno di coltura del crimine ambientale, in particolare nella sua forma organizzata.

Sull'argomento, anche la Relazione finale sull'ottavo ciclo di valutazioni reciproche sull'attuazione pratica e sul funzionamento delle politiche europee in materia di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale[15], ha osservato che gli Stati membri presentano diversi gradi di familiarità con una cooperazione di tipo internazionale, con un effettivo coinvolgimento da considerarsi variabile.

In particolare, è stato osservato che:

– strutture quali Europol ed Eurojust, con le loro competenze e le loro articolazioni, svolgono un ruolo essenziale per accrescere la fiducia reciproca e la cooperazione tra autorità giudiziarie e investigative degli Stati membri e facilitare la cooperazione internazionale con gli Stati terzi. Il sostegno e il coordinamento forniti da tali strutture sono generalmente apprezzati dagli Stati membri, anche se alcuni hanno sottolineato la necessità di aumentare le risorse di tali organismi in modo che possano svolgere un ruolo ancora più attivo nella lotta contro la criminalità ambientale. La cooperazione con questi organismi dell'UE è in generale soddisfacente e i canali di comunicazione con Europol e Interpol e le relative banche dati, sono spesso utilizzati dalle autorità di contrasto degli Stati membri per lo scambio transfrontaliero di informazioni. In alcuni casi, tuttavia, tale cooperazione potrebbe essere rafforzata, in quanto non sempre i pertinenti operatori di alcuni Stati membri conoscono e utilizzano pienamente i servizi e i prodotti che Eurojust ed Europol possono offrire in relazione alla criminalità ambientale;

– la partecipazione alle squadre investigative comuni (*Joint*

15) *Supra*, cap. 2, par. 2.1.

Investigation Teams)[16] è generalmente indicata come un'esperienza positiva dagli Stati membri partecipanti, che le considerano uno strumento efficace per condurre indagini transfrontaliere, dal momento che consentono lo scambio diretto di informazioni tra inquirenti e la raccolta incrociata e tempestiva di prove, senza dover presentare separatamente richieste formali di assistenza giudiziaria reciproca o di ordine europeo d'indagine. Tuttavia, al momento della valutazione, solo pochi Stati membri avevano partecipato a squadre investigative comuni per casi di criminalità ambientale;

– anche sviluppare relazioni con i Paesi terzi direttamente interessati in quanto Paesi di destinazione o di origine dei rifiuti, come hanno fatto alcuni Stati membri, è essenziale per contrastare efficacemente le spedizioni illegali di rifiuti e far sì che i procedimenti penali traggano vantaggio dalla cooperazione internazionale. Tuttavia, l'efficienza e le forme di tale cooperazione variano da uno Stato membro all'altro. Al riguardo, alcuni Stati membri hanno sviluppato, in misura diversa, forme di cooperazione reciproca che possono comprendere lo scambio di informazioni e/o di migliori prassi, riunioni periodiche e/o azioni/progetti comuni, formazioni e ispezioni congiunte, anche nel caso di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, designazione di funzionari di collegamento, ecc. Tale cooperazione si basa talvolta su protocolli o memorandum d'intesa o su altre forme di accordi bilaterali, che possono essere considerati buone prassi. Se la valutazione ha preso a riferimento il problema dei rifiuti, il ragionamento è altresì valido per molti altri crimini ambientali nella cui natura risiede il carattere della transnazionalità (basti pensare al commercio illegale di specie protette o in via di estinzione di fauna e flora);

– in alcuni casi sono state sviluppate forme regionali di cooperazione internazionale anche con Paesi terzi, come HELCOM nella regione del Mar Baltico, per affrontare i problemi ambientali regionali a carattere transfrontaliero, creando tra l'altro una rete di procuratori per la criminalità ambientale (ENPRO), e il centro per l'applicazione della legge nell'Europa sudorientale (SELEC) nella regione del Mar Nero, istituendo tra l'altro il gruppo consultivo dei procuratori dell'Europa sudorientale (SEEPAG), per migliorare il coordinamento in materia di prevenzione e lotta contro la criminalità, comprese la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità transnazionale. Queste strutture possono essere considerate esempi di buone prassi in quanto ampliano la cooperazione attraverso il coinvolgimento di

16) D.lgs. 34/2016, recante "Norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle Squadre investigative comuni", pubblicato il 10 marzo 2016 nella Gazzetta ufficiale - Serie generale - n. 58.

Stati terzi e permettono in tal modo di condividere nuove esperienze e dati, contribuendo così a rafforzare la lotta contro la criminalità ambientale.

Le prospettive future sono, dunque, sempre più orientate a rendere maggiormente efficienti nell'azione ed efficaci nei risultati le attività di contrasto alle fenomenologie criminali attraverso la creazione di una sensibilità e di una visione comuni delle problematiche emergenti e l'internazionalizzazione delle operazioni di polizia giudiziaria, ricorrendo agli innovativi strumenti di contrasto esistenti, di cui un chiaro esempio sono i citati *Joint Investigation Teams*.

3.2. Il ruolo di Europol nella lotta al crimine ambientale

Se in Europa non esiste ancora un modello investigativo comune, ma tanti quanti sono i diversi sistemi processuali in vigore nei vari Stati appartenenti all'Unione, e poiché l'assenza di una base procedurale comune costituisce indubbiamente uno dei maggiori ostacoli ad una reale e incisiva azione di contrasto alle forme più aggressive di criminalità transnazionale, l'unico strumento efficace di lotta non può che essere un rafforzamento della cooperazione sia giudiziaria, ma soprattutto di polizia. Pur in assenza di un sistema procedurale comune tra i Paesi dell'Unione, questa ha, però, creato numerosi organismi per procedere ad un rafforzamento della cooperazione di polizia tra gli Stati membri, tra cui Europol, l'Ufficio – oggi Agenzia – europeo di polizia, istituito nel 1992, con sede all'Aja, nei Paesi Bassi[17].

Del resto, comportando la transnazionalità del crimine una "europeizzazione" anche degli strumenti di contrasto ed una conseguente stretta collaborazione tra le polizie nazionali, l'articolo 88 TFUE prevede che Europol si occupi di "*sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione*".

Il sostegno e lo sviluppo dell'azione delle autorità nazionali e della collaborazione nella prevenzione e repressione delle forme di criminalità grave di entità transnazionale (come il terrorismo o le fattispecie che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione) si realizzano attraverso il miglioramento dello scambio di informazioni fra autorità di polizia. A tal

17) Entrato in funzione il 1° ottobre 1998 sulla base della Convenzione Europol del 25 luglio 1995.

fine, Europol effettua una valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità grave e organizzata (SOCTA - *Serious and Organised Crime Threat Assessment*), che serve da base per le decisioni e le valutazioni da parte del Consiglio, come è stato illustrato nel precedente capitolo 1. In particolare, è stato evidenziato che il livello di minaccia rappresentato dai crimini ambientali, nell'ambito del documento di valutazione del 2017, non aveva ancora raggiunto il massimo grado di pericolosità. Ciò nonostante, il Consiglio aveva fatto rientrare gli *environmental crimes* tra le 10 priorità del *Policy Cycle* 2018-2021.

La circostanza appena ricordata non deve comunque lasciar ipotizzare una minore considerazione del fenomeno da parte di Europol (il livello di *threat* e non di *high threat* assegnato nel SOCTA 2017 ai crimini ambientali era anche il frutto della frammentarietà dei dati a disposizione), tanto più che nel 2017 è stato istituito in seno all'organismo uno specifico *Operational Analysis Project* per prevenire e contrastare la criminalità ambientale, con l'obiettivo di supportare le attività investigative degli apparati di *law enforcement* degli Stati membri, così come gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, secondo un approccio multidisciplinare e interforze, con particolare riferimento al coordinamento delle attività che richiedano una cooperazione di polizia di tipo transnazionale.

L'*Analysis Project* (AP) *EnviCrime*, creato – come detto – nel novembre del 2017, supporta le agenzie di sicurezza dell'UE nelle loro indagini penali riguardanti tutti i fenomeni di criminalità ambientale, concentrandosi in particolare su:

– traffico di rifiuti, compresa la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento illegale;

– crimini legati alla fauna selvatica, inclusi l'uccisione, la distruzione, il possesso o il commercio di esemplari di fauna selvatica o specie di flora protette, e la produzione, importazione, esportazione e immissione sul mercato, compreso le attività connesse con la convenzione CITES;

– inquinamento del suolo, dell'aria e dell'acqua, incluso il traffico illegale di ODS/gas fluorurati;

– deforestazione, estrazione mineraria illegale, irrigazione illegale, criminalità urbanistica e edilizia, reati acustici.

Nell'ambito dei sopra citati fenomeni criminali, *AP Envicrime*:

– effettua analisi operativa dei dati che vengono inoltrati tramite il canale di comunicazione SIENA dagli Stati membri e dalle Terze Parti;

– redige prodotti informativi a livello operativo e strategico sulla base dei dati presenti nel database di Europol;

– supporta le attività operative che vengono svolte nell'ambito dell'*European Multidisciplinary Platform for the Actions against Criminal Threats* (EMPACT);

– fornisce supporto operativo alle indagini condotte da *Joint Investigation Team* (JIT);

– promuove la creazione di *Operational Task Forces* (OTF) per la cattura di *High Value Target* (HVT), secondo quanto previsto dalle *Standard Operating Procedures* di Europol;

– supporta *Internal Security Funds* (ISF) *Projects*, finanziati dal *Directorate General "Home and Justice"*, oltre a *LIFE Projects* licenziati dal *Directorate General "Environment"*, giungendo fino al supporto sul posto (*on-the-spot*) di *Joint Action Days* (arresti, perquisizioni, ispezioni congiunte) attraverso il *Mobile Office* e il *Virtual Command Post*;

– redige rapporti a beneficio della revisione della legislazione per il contrasto dei reati ambientali in Europa;

– collabora alla stesura del *Serious and Organized Crime Threat Assessment* (SOCTA) di Europol in materia ambientale;

– assicura il segretariato permanente e supporta il gruppo direttivo della rete EnviCrimeNet, di cui si dirà in seguito.

Ancora, al fine di assicurare che i dati trasmessi non vengano intercettati comportando, così, un grave pregiudizio per lo svolgimento delle indagini e al fine di tutelare il diritto dei singoli a che quanto concerne la sfera personale sia effettivamente nella sola disponibilità di coloro che hanno titolo a prenderne visione, è stato creato il *Secure Information Exchange Network Application* (S.I.E.N.A.). Le informazioni che giungono ad Europol tramite questo sistema possono essere elaborate e formano oggetto di specifica attività di analisi che contribuisce all'aggiornamento del quadro di situazione ed alla redazione del nuovo SOCTA.

Si è già detto quanto sia stata ed è tuttora rilevante la carenza di informazioni e dati attendibili e organici sul crimine ambientale. A tal riguardo, è incoraggiante il trend delle attivazioni del sistema SIENA da parte dell'Italia, tenuto conto che nessun dato era stato registrato nel 2017 e nel 2018 (nonostante dal 2017 la criminalità ambientale rientrasse tra le priorità del Consiglio nell'attività di prevenzione e repressione dei reati): in particolare, il 2019 ha registrato un aumento generale dei messaggi SIENA, distinguendosi, nel dettaglio, un incremento del 24% delle attivazioni ricevute da Europol e dell'8% di quelle inviate dall'Agenzia. Nel 2020, l'aumento rispetto al 2019 è stato del 20% dei messaggi ricevuti e dell'89% di quelli inviati.

In termini assoluti, i numeri delle attivazioni provenienti dall'Italia

risultano comunque ancora piuttosto limitati, costituendo una percentuale minima rispetto ai circa 7.000 messaggi annui registrati sul canale SIENA a livello europeo. A fronte di tale situazione, che comunque deve spronare il nostro sistema di *law enforcement* a fare di più e meglio, va tuttavia considerato che se è vero che altri Paesi utilizzano il SIENA con maggior frequenza, è anche vero che il dato numerico complessivo andrebbe analizzato in maniera più specifica con riferimento ai caratteri qualitativi degli inserimenti: da una parte, infatti, non sempre l'attivazione ha attinenza con aspetti info-operativi, potendo trattare anche argomenti di natura logistica ed organizzativa (come, per esempio, la preparazione di un *meeting*), dall'altra talune attività riportate nel flusso informativo hanno una portata di trascurabile rilevanza. La maggior produzione di attivazioni ad opera di alcuni Paesi (quali, per esempio, Germania, Lituania, Slovacchia, Svezia, Olanda, Belgio), favoriti in taluni casi da procedure di inserimento più snelle rispetto a quelle italiane o francesi, non indica necessariamente, quindi, un maggior impegno nell'attività di contrasto ai reati ambientali, sebbene sia innegabile che spesso l'assegnazione ad alcuni Paesi di posizioni di rilievo in seno all'Agenzia venga determinata anche dal livello di partecipazione attiva, e quindi di condivisione delle finalità e delle metodologie comunitarie, della nazione interessata, laddove nella determinazione del livello in questione l'utilizzo del SIENA ha un ruolo non secondario.

Del resto, nell'ottica di Europol, porre un limite, anche di natura qualitativa, all'utilizzo del SIENA sarebbe assolutamente controproducente, laddove invece vi è tutto l'interesse ad incoraggiare la massima condivisione delle informazioni, di qualunque natura e qualità siano, al fine di implementare costantemente le banche dati dell'Agenzia, nella consapevolezza dell'importanza strategica del possesso della maggior quantità possibile di informazioni da poter incrociare e analizzare.

3.3. L'attuazione della cooperazione internazionale di polizia nell'ambito del *Policy Cycle* (EMPACT)

Nel quadro del *Policy Cycle*, la piattaforma EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*) costituisce la metodologia operativa istituita al fine di dare supporto alla fase di attuazione e controllo dei Piani d'Azione Operativi annuali (OAP - *Operational Action Plan*) per contrastare le principali minacce della criminalità grave e organizzata a livello europeo. In tale contesto, per lo sviluppo delle attività nell'ambito di ciascuna "priorità", gli Stati membri partecipano o con il ruolo

di *Driver* (guida di tutte le attività svolte nell'ambito della "priorità" a livello europeo), o di *Co-driver* (sostegno al driver) o *Participant* (sostegno operativo alle attività promosse nel quadro di ogni "priorità", valutando di volta in volta la partecipazione istituzionale).

Per rendere più snelle le comunicazioni tra i partecipanti ai progetti EMPACT e favorire un miglior coordinamento, è stata costituita una rete di Coordinatori nazionali EMPACT. Per l'Italia, il Coordinatore nazionale EMPACT è la Direzione centrale della polizia criminale - Servizio Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP).

A testimonianza della maggior consapevolezza raggiunta in ambito comunitario sul tema dei reati ambientali e della serietà delle conseguenze ad essi connesse, nel 2017 la previsione dei reati ambientali quale priorità del *Policy Cycle* 2018-2021 ne ha sancito automaticamente l'inserimento nell'attuale EMPACT, con l'obiettivo di sviluppare l'attività di contrasto dei gruppi criminali organizzati dediti allo specifico crimine, con particolare riguardo al traffico di rifiuti e al commercio illegale di specie selvatiche di flora e fauna. In particolare, nella priorità "*environmental crime*", l'Italia – rappresentata dall'Arma dei Carabinieri – ha assunto il ruolo di Co-driver[18] (insieme a Spagna e Slovacchia), supportando il Driver francese (rappresentato dall'OCLAESP) nella:

- stesura dei Piani operativi annuali e loro corretta implementazione;
- presidenza dei *meeting* strategici EMPACT;
- stesura della reportistica periodica dei Piani operativi;
- previsione del fabbisogno finanziario e supervisione della gestione dei fondi assegnati annualmente nell'ambito della priorità.

Nel corrente Piano operativo annuale, composto da 23 azioni operative, l'Arma dei Carabinieri partecipa a 16 azioni, di cui 6 come *Leader* (traffico illegale di rifiuti, pesca illegale nelle acque interne, pesticidi e politica agricola comune, traffico d'avorio, traffico illegale di apparecchiature elettriche ed elettroniche, incendi boschivi), 4 come *Co-leader* (traffico di legname, rifiuti da batterie e plastica, SELEC - traffico di uccelli e rifiuti, Jaguar Network) e 6 come *Participant* (commercio illegale di specie selvatiche, Cepol, training per pubblici ministeri e giudici, implementazione di una *task force* dedicata, cooperazione con l'Ucraina, commercio on-line): l'Italia risulta così essere il Paese maggiormente coinvolto nella priorità in termini di responsabilità assunte.

18) L'Arma ricopre anche il ruolo di *participant* nelle priorità della tratta di esseri umani, dei crimini contro il patrimonio e del traffico di armi, mentre nel precedente Policy Cycle (2013-2017), ha ricoperto il ruolo di *driver* nella priorità "counterfeit goods" e il ruolo di *participant* per la priorità della tratta di esseri umani. Inoltre, l'Italia è attualmente *driver* nella priorità "frodi comunitarie" (Guardia di finanza) e *co-driver* in "immigrazione illegale" (Polizia di Stato - SCO).

3.4. Le reti informali di cooperazione

Nel contesto dell'Unione europea, e al fine di sviluppare un'intensa ed efficace attività di cooperazione, è stata creata un'ampia gamma di reti per tutte le entità attive in campo ambientale. In particolare, ci si riferisce a:

– la rete dell'Unione europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto dell'ambiente (IMPEL), che riunisce le autorità ambientali, organizza conferenze e realizza progetti in campo ambientale con l'obiettivo di migliorare e attuare il diritto ambientale dell'Unione europea;

– la rete europea dei procuratori per l'ambiente (ENPE), che riunisce i procuratori operanti in campo ambientale e dispone di gruppi di lavoro specifici dedicati alla criminalità nel settore dei rifiuti o alle sanzioni, alle azioni penali e alle pratiche giudiziarie in questo settore;

– il forum UE dei giudici per l'ambiente (EUFJE), che permette lo scambio di esperienze tra giudici, contribuendo in tal modo a una migliore conoscenza e a una più efficace applicazione del diritto ambientale;

– la rete informale di contrasto alla criminalità ambientale (EnviCrimeNet), che collega le autorità di contrasto nel settore dei reati ambientali per lo scambio di conoscenze e migliori prassi.

In merito, la già citata Relazione finale sull'ottavo ciclo di valutazioni reciproche sull'attuazione pratica e sul funzionamento delle politiche europee in materia di prevenzione e lotta alla criminalità ambientale, ha registrato che il livello di partecipazione alle attività di queste reti varia da uno Stato membro all'altro. Al di là della massiccia adesione formale a IMPEL e ad EnviCrimeNet, alcuni Paesi sono in realtà coinvolti in modo più attivo, mentre altri non partecipano regolarmente o non prendono parte a tutte le attività in tali consessi.

È stato anche osservato che per quanto riguarda le reti giudiziarie di cui sopra, il livello di partecipazione è generalmente inferiore e in vari Stati membri attualmente nessun giudice partecipa alle attività del forum UE dei giudici per l'ambiente (EUFJE) e nessun procuratore partecipa all'ENPE. La valutazione ha, quindi, incoraggiato in particolare i giudici che trattano casi di criminalità ambientale, e devono quindi determinare la portata del danno ambientale per stabilire la responsabilità penale, a partecipare maggiormente alle attività riguardanti la criminalità ambientale a livello di UE.

Più in generale, nel contesto della valutazione è stata raccomandata la piena partecipazione a tutte le reti in argomento, poiché consente di condividere migliori prassi, *modus operandi*, intelligence transfrontaliera nonché contatti diretti e facilitati con i partner stranieri nel settore della criminalità ambientale.

3.4.1. IMPEL (*European Network for Implementation and Enforcement of Environmental Law*)

IMPEL è stato istituito nel 1992 fra gli Stati membri dell'Unione europea come un *network* informale tra le autorità responsabili della predisposizione, implementazione e attuazione della normativa ambientale. Grazie alle numerose iniziative intraprese, IMPEL ha assunto un ruolo rilevante a livello comunitario e internazionale tanto da diventare un interlocutore privilegiato della Comunità europea.

Dal 2008 IMPEL si è costituita in associazione internazionale no-profit delle autorità ambientali degli stati membri dell'Unione europea, dei Paesi candidati e potenziali candidati all'Unione, dei Paesi dell'Area economica europea e dell'EFTA (*European Free Trade Association*), responsabili della predisposizione, implementazione e attuazione della normativa ambientale. Ad oggi ne fanno parte 51 membri provenienti da 35 Paesi, compresi tutti gli Stati membri dell'Unione, la Repubblica di Macedonia del Nord, la Serbia, la Turchia, l'Islanda, il Kosovo, l'Albania, la Svizzera e la Norvegia. L'Associazione ha sede legale a Bruxelles.

L'obiettivo principale di IMPEL è favorire una più efficace applicazione e attuazione della legislazione ambientale comunitaria, principalmente tramite la realizzazione di progetti congiunti fra autorità ambientali dei Paesi IMPEL.

Ogni autorità ambientale di ciascun Paese IMPEL, per il tramite del Coordinatore nazionale, può presentare progetti a cui possono aderire esperti da ogni Paese IMPEL. Le attività e i progetti sono sostenuti dalle quote associative dei membri, da sovvenzioni e contributi da parte di terzi e dall'Unione europea, che sostiene finanziariamente la rete attraverso il regolamento Life +.

Il lavoro di IMPEL si articola in 5 aree tematiche per le quali vi sono dedicati *expert team*: *Industry and air*; *Waste*; *Water and land*; *Nature protection*; *Cross-cutting tools and approaches.*

Di recente, IMPEL ha rafforzato la collaborazione con altri network europei, facendosi promotore di iniziative congiunte con ENPE ed EnviCrimeNet, con l'obiettivo di mettere insieme i componenti delle varie reti impegnate nelle attività di verifica della conformità ambientale, così da identificare e discutere soluzioni pratiche comuni.

Attualmente sono membri italiani di IMPEL:

– il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di recente ridenominato *Ministero della transizione ecologica*), che ha il ruolo di *National focal point*;

– l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca dell'Ambiente (ISPRA);

– l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia (ARPA Lombardia);

– l'Associazione delle agenzie regionali e provinciali per la protezione ambientale (AssoArpa).

3.4.2. ENPE (*European Network of Prosecutors for the Environment*)

ENPE rappresenta la rete europea dei procuratori impegnati nella lotta ai crimini ambientali. L'idea di creare la rete ENPE è nata dalla conferenza "Il contrasto ai crimini ambientali", organizzata dalla Commissione europea a Durbuy (Belgio) nel maggio 2011. La nascita ufficiale della rete risale al settembre 2012, a Bruxelles.

Il 1° settembre 2016, la rete ENPE è stata formalmente costituita come associazione no-profit internazionale, con sede in Bruxelles, con le seguenti finalità:

– sostenere il lavoro operativo dei procuratori ambientali;

– promuovere lo scambio di informazioni ed esperienze tra i membri;

– favorire la conoscenza del diritto ambientale tra i pubblici ministeri e promuovere lo sviluppo del diritto penale ambientale come parte integrante del diritto penale generale;

– condividere le esperienze su indagini, azioni penali e sanzioni nel diritto penale ambientale;

– contribuire a migliorare comprensione, attuazione e applicazione del diritto penale ambientale;

– incoraggiare e sostenere la cooperazione tra i membri e facilitare lo sviluppo di capacità in relazione alla prevenzione e alla repressione dei reati ambientali;

– facilitare la raccolta dei dati sulla criminalità ambientale in tutta l'Europa e misure di esecuzione adottate in relazione alla criminalità ambientale;

– identificare e sviluppare migliori pratiche per l'azione penale, produrre guide di orientamento, strumenti e standard comuni nel perseguimento dei reati ambientali;

– condivisione di programmi di formazione in materia di diritto penale ambientale.

Oggi la rete è costituita da 16 membri rappresentanti delle seguenti Nazioni: Svezia, Repubblica d'Irlanda, Paesi Bassi, Repubblica Ceca,

Danimarca, Francia, Norvegia, Repubblica di Croazia, Finlandia, Lettonia, Spagna, Albania, Grecia, Repubblica della Macedonia del Nord, Cipro e Italia.

3.4.3. EUFJE (*European Union Forum of Judges for the Environment*)

EUFJE è il forum dei giudici per l'ambiente dell'Unione europea, creato quale associazione no-profit allo scopo di sensibilizzare i giudici sul ruolo chiave della funzione giurisdizionale per il raggiungimento di uno "sviluppo sostenibile".

Il Forum ha le sue origini nella prima riunione dei presidenti delle Corti supreme di tutto il mondo, indetta dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) durante il vertice di Johannesburg dell'agosto 2002. Per implementare le risoluzioni adottate alla fine del simposio, i giudici europei si incontrarono a Roma il 9 e 10 maggio 2003, decidendo di creare un'organizzazione dei giudici dell'Unione europea impegnati nel contrasto ai crimini ambientali. Nasce così EUJFE ed il 3 dicembre 2004 si svolge a L'Aja la sua prima conferenza annuale.

L'associazione, che si riunisce con cadenza annuale ed è aperta a tutti i giudici dell'Unione europea, ha come obiettivo la promozione dell'applicazione del diritto ambientale nazionale, europeo e internazionale, attraverso la condivisione di decisioni giudiziarie, migliori prassi ed esperienze nel campo della formazione in diritto ambientale.

EUFJE svolge funzioni consultive per la Direzione generale "Environment" della Commissione europea nello sviluppo di proposte legislative dell'UE e partecipa all'*Environmental Compliance and Governance Forum*, un gruppo di esperti istituito dalla Commissione europea nel 2018 nel quadro dell'*Action Plan on Environmental Compliance Assurance*.

3.4.4. EnviCrimeNet (*Environmental Crime Network*)

Dopo la rete delle autorità ambientali nazionali (IMPEL), dei pubblici ministeri (ENPE) e dei giudici (EUFJE), completa la catena europea delle figure istituzionali coinvolte nel settore ambientale, la rete degli apparati di *law enforcement*: l'*Environmental Crime Network* (EnviCrimeNet). Si tratta di una rete informale di contrasto alla criminalità ambientale, costituita ai sensi della risoluzione del Consiglio 10291/11 adottata il 10 giugno 2011, sostenuta da Europol e a cui partecipano i comparti di specialità delle polizie europee (anche di Paesi non appartenenti all'UE), nonché agenzie, organizzazioni governative e non governative, al fine di incrementare gli sforzi nel contrasto

ai gruppi criminali che operano nel settore ambientale attraverso un più efficace scambio delle informazioni e delle prassi investigative.

In particolare la rete opera attraverso lo sviluppo delle seguenti azioni:

– sensibilizzare gli Stati membri al contrasto alla criminalità ambientale a livello strategico;

– individuare le reti criminali di cui si sospetta un coinvolgimento nel traffico illecito di rifiuti, al fine di appurare i legami tra tali reti e altre forme di criminalità organizzata individuando rotte, destinazioni, *modus operandi*, tendenze e tipologie di attività criminali;

– identificare gli indicatori di attività criminale transfrontaliera o anche nazionale nell'ambito della criminalità ambientale;

– migliorare lo scambio di informazioni e la raccolta di intelligence sulla criminalità, nonché effettuare a intervalli regolari studi di valutazione dei rischi e delle minacce;

– raccogliere e condividere le informazioni sulle tendenze della criminalità ambientale, in stretta cooperazione con i diversi attori nazionali e internazionali;

– formare gli operatori e scambiare migliori prassi.

In seno alla rete è istituito un Comitato di coordinamento (*Steering Committee*), di cui un membro eletto assume la presidenza annuale. Attualmente fanno parte del Comitato 8 Stati membri: Italia, Francia, Spagna, Olanda, Austria, Belgio, Germania, Slovacchia, mentre Europol assicura il segretariato permanente e supporta il gruppo direttivo della rete.

A partire dal 2018, la presidenza della rete è assunta a rotazione da tre Stati: Francia, Italia e Spagna (con vice-presidenza assegnata agli altri due Paesi).

Nell'ambito del Programma LIFE 2014-2020, finanziato dalla Direzione generale *Environment*, la Guardia civil - SeProNa, che nel 2020 ha assunto la presidenza annuale di EnviCrimeNet, ha elaborato la proposta progettuale denominata SATEC (*Strategic Approach for Tackling Environmental Crime*), la cui partecipazione è estesa a tutti i membri del Comitato direttivo della rete (*Steering group*), di cui l'Arma dei Carabinieri è membro.

In linea con la strategia generale dell'UE per contrastare la criminalità ambientale, il progetto SATEC mira a rafforzare il ruolo e l'efficacia di azione della Rete nel contesto europeo, al fine di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri e finanziarne la partecipazione ai *meeting* del consesso, armonizzare la normativa europea in materia, diffondere adeguate metodologie di indagine, nonché esplorare la possibilità di attribuire ad EnviCrimeNet un'identità formale di associazione senza fini di lucro, al fine di uniformarne lo statuto a

quello delle altre maggiori reti europee operanti nel settore (IMPEL, ENPE, EUFJE).

Per l'intero progetto, è stato stanziato un finanziamento di circa € 600.000 per consentire, nell'arco di 24 mesi (a decorrere dal 2021), lo sviluppo delle seguenti azioni:

a. Implementazione

– consulenza sulla regolamentazione di settore sotto il profilo investigativo;

– consolidamento di EnviCrimeNet come associazione senza fini di lucro;

– definizione di principi base per l'armonizzazione della normativa di settore;

– elaborazione di manualistica per lo sviluppo di investigazioni;

– attività di training (collaborazione con Cepol);

b. Comunicazione e disseminazione dei risultati

– sviluppo di sistemi di comunicazione per la disseminazione dell'attività della rete;

– attività di networking e coordinazione con altri progetti sinergici;

c. Gestione di progetto

– gestione, coordinamento e monitoraggio delle azioni del Progetto.

Al riguardo, l'Arma dei Carabinieri ha assunto la gestione delle azioni "*Consulenza sulla regolamentazione di settore sotto il profilo investigativo*" e "*Attività di networking e coordinazione con altri progetti sinergici*" per affermare il proprio il ruolo di guida e *mentoring*.

3.5. L'operazione RETROVIRUS

Dall'inizio della pandemia da Covid-19, Europol ha identificato una potenziale minaccia nel trattamento e nello smaltimento illegali dei rifiuti sanitari. Basti pensare, infatti, che è stato calcolato che ogni persona contagiata dal virus produce mediamente Kg. 3,4 di rifiuti sanitari contaminati. Considerando l'ordine di grandezza dei contagi a livello globale, è facilmente calcolabile l'impressionante quantità di rifiuti contaminati che, nel ciclo dello smaltimento, devono – o almeno dovrebbero – seguire specifici trattamenti. Europol ha quindi lanciato l'operazione RETROVIRUS con l'obiettivo di:

– aumentare il livello di consapevolezza in relazione allo specifico tema;

– prevenire il diffondersi di infezioni;

– contrastare comportamenti negligenti o illeciti in materia di raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento dei rifiuti sanitari;

– favorire un approccio comune degli apparati di *law enforcement* nei

confronti dei crimini legati alla pandemia.

L'Agenzia ha sostenuto l'operazione fornendo supporto analitico, operativo e facilitando lo scambio sicuro di informazioni tra le autorità partecipanti. Europol ha inoltre supportato gli investigatori nell'estrazione di dati crittografati da dispositivi mobili e nell'analisi operativa in tempo reale durante le operazioni. Le Agenzie di sicurezza degli Stati partecipanti hanno effettuato ispezioni e controlli sugli impianti e sul trasporto dei rifiuti sanitari.

Trenta Paesi hanno preso parte all'operazione RETROVIRUS, oltre alla Direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea, EnviCrimeNet, Frontex, INTERPOL, il progetto El PAcCTO[19] e IMPEL, coinvolgendo i seguenti Paesi: Albania, Austria, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Canada, Colombia, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Macedonia del Nord, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ucraina.

Nel corso dell'operazione, sono stati raggiunti i seguenti risultati operativi:

- 278.291 ispezioni eseguite;
- 102 arresti effettuati;
- 819 enti e persone sanzionate amministrativamente;
- 800.000 Euro di beni sequestrati;
- 22 sequestri di rifiuti.

In particolare, sono stati perseguiti reati contro l'ambiente, i diritti dei lavoratori e la salute pubblica, come per esempio i casi rilevati di riduzione dei tempi di sterilizzazione, per ridurre i costi e aumentare i profitti, con ciò comportando l'inadeguatezza dei trattamenti e il conseguente rischio per la salute pubblica, ovvero le spedizioni illegali di carichi di rifiuti contaminati, poi rimandati ai Paesi d'origine, e gli illeciti stoccaggi.

L'operazione RETROVIRUS, pur non avendo un respiro strategico e limitandosi a un approccio tattico su uno specifico settore, si distingue, oltre che per l'attualità della tematica trattata, soprattutto perché è stata concepita, organizzata e monitorata in sede esecutiva da Europol che, per la prima volta, assume un ruolo maggiormente attivo sotto il profilo operativo, in linea con la revisione del regolamento UE 2016/794, il cui articolato prospetta una sempre più incisiva capacità di analisi strategico-operativa dell'Agenzia, con un ruolo

19) *Programma di Assistenza contro il Crimine Transnazionale Organizzato*: progetto promosso dall'Unione europea e finanziato dalla Commissione europea con l'obiettivo principale di contrastare la criminalità transazionale organizzata attraverso il rafforzamento di tutte le istituzioni responsabili di garantire la sicurezza e la legalità, in Europa e in 18 Paesi dell'America Latina.

non più limitato al tradizionale supporto alle indagini, bensì teso ad assumere il coordinamento e la direzione delle attività investigative transnazionali più importanti.

Conclusioni

Al termine della presente trattazione, la speranza di chi scrive è quella di aver fornito un piccolo tassello al mosaico, non ancora completato, della formazione della piena consapevolezza sul livello di serietà e di attualità che il crimine ambientale ha assunto negli ultimi decenni. Una consapevolezza che non solo non ha accompagnato con la stessa velocità l'evoluzione della società, ma che influisce tuttora nella definizione delle priorità delle comunità, al cui interno la tutela dell'ambiente, anche in materia penale, spesso non viene ancora percepita come necessità, ma piuttosto come fattore sacrificabile nel nome di esigenze, soprattutto economiche, ritenute meritevoli di maggiore considerazione.

In Italia, dal punto di vista dell'ordinamento giuridico, vi è da riconoscere la costante e meritoria opera della giurisprudenza costituzionale e ordinaria che, nel corso di decenni, è stata determinante al fine di riconoscere l'importanza del bene giuridico "*ambiente*", desunto dagli artt. 9 e 32 della Costituzione. Il contributo giurisprudenziale ha dapprima permesso di emancipare il concetto di *ambiente* da quelli di *paesaggio* (art. 9 Cost.) e *diritto alla salute* (art. 32 Cost.), sino ad elaborare una nozione di diritto ad un ambiente salubre, dimostrando parimenti la funzionalizzazione della tutela ambientale a quella della salute umana.

Ed, infatti, il nostro Paese si colloca tra quelli che, soprattutto in materia di tutela penale, ha legiferato in modo più efficace, con particolare riferimento al contrasto all'*organised environmental crime*, a fronte di un approccio piuttosto debole e disorganico in ambito europeo.

In tale contesto, la cooperazione internazionale di polizia si pone, oltre che come efficace strumento di collaborazione tra gli apparati di *law enforcement*, anche come indicatore di quelle buone prassi che potrebbero fungere da volano per iniziative legislative comunitarie, al fine di colmare, o quantomeno ridurre, il divario tra sistemi normativi e sanzionatori. Operare sul campo, infatti, significa cogliere in modo completo le vere esigenze che gli apparati di contrasto vivono quotidianamente, per rendere realmente efficace la lotta al crimine ambientale, anche attraverso il superamento, ove possibile, di quelle disomogeneità tra forze di polizia, soprattutto se non specializzate,

che lungi dall'essere un alibi, devono piuttosto progredire lungo un percorso di stimolo reciproco e di ravvicinamento degli schemi.

In materia ambientale, infatti, assumono grande rilevanza, oltre alle varie forme di cooperazione anche a livello di reti informali, l'apporto di EUROPOL, attraverso la redazione del SOCTA (*Serious Organised Crime Threat Assessment*) e l'attività dell'*Analysis Project Envicrime*, specificamente costituito nel 2017 per prevenire e contrastare la criminalità ambientale, divenuta nello stesso anno una tra le priorità del Consiglio nella lotta alle principali forme di criminalità grave e organizzata, nonché la piattaforma EMPACT costituita, nell'ambito del *Policy Cycle* dello stesso Consiglio, quale metodologia operativa per dare supporto alla fase di attuazione e controllo dei Piani d'azione operativi annuali in materia di contrasto alla criminalità ambientale, nel cui contesto, peraltro, l'Italia – rappresentata, come apparato di *law enforcement* dall'Arma dei Carabinieri – risulta il Paese maggiormente coinvolto in termini di responsabilità assunte.

È questa, dunque, la strada da seguire: l'evidenziato crescente *trend* di consapevolezza a livello sociale e istituzionale nei confronti del crimine ambientale, già di per sé incoraggiante, deve continuare a svilupparsi senza battute d'arresto, in ogni campo del processo di integrazione europea e in particolare, per quanto di interesse degli apparati di *law enforcement*, nella cooperazione internazionale di polizia quale efficace strumento di armonizzazione e di indirizzo, superando ogni ostacolo culturale, metodologico e operativo, e mirando piuttosto ad un approccio improntato a fiducia reciproca e finalizzato alla leale e completa condivisione di informazioni, strumenti e obiettivi.

Bibliografia

Bellacosa M., *Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti pericolosi su base transnazionale: il ruolo del diritto penale nell'ambito di un approccio interdisciplinare*, Milano, 2019

Catenacci M., *I reati in materia di ambiente*, in AA.VV., *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, G. Giappichelli Editore, 2016

Consiglio dell'Unione europea, *Relazione finale dell'ottavo ciclo di valutazioni reciproche in merito alla criminalità ambientale*, 2019

Eurojust news, *Interview with Dr. Janez Potocnik*, Issue No. 10, December 2013

European Commission, *Combating Environmental Crimes*, 2019

European Commission, *Evaluation of the Directive 2008/99/EC on the*

protection of environment through criminal law, 2020
European Commission, *The European Green Deal*, 2019
Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2017
Europol, *Serious and Organised Crime Threat Assessment*, 2021
Interpol, *Pollution Crime*, 2020
Palmisano M., *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2018
Progetto di ricerca "*European Union Action to Fight Environmental Crime*" (EFFACE), 2016
Ronco M., *L'intreccio tra la legislazione nazionale e quella comunitaria in materia di diritto penale dell'ambiente*, in Aa.Vv., *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione europea*, Cedam, 2013

Webgrafia

www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/it/pdf
www.ec.europa.eu/environment/legal/crime
www.ec.europa.eu/info/news/evaluation-environmental-crime-directive-2020-nov-05_en
www.efface.eu
www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017
www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment

Giurisprudenza

Corte giust. CE, grande sezione, 13 settembre 2005, causa C-176/03, Commissione CE c. Consiglio UE, in *Racc.* 2005 I-07879
Corte giust. CE, grande sezione, 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione CE c. Consiglio UE, in *Racc.* 2007 I-09097
Cass. pen., sez. III, sent. n. 358 del 20 novembre 2007
Cass., sez. III, sent. n. 47870 del 19 ottobre 2011

Il nuovo Patto su asilo e migrazione

di Ornella Iorio*

Abstract

Il presente elaborato esamina alcune proposte contenute nel nuovo Patto per la migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020 e che, attualmente, è in fase di discussione.

Il Patto nasce in un contesto storico molto delicato ed in un clima particolarmente teso, non solo a causa della pandemia: infatti, oltre al fisiologico carattere divisivo che la politica migratoria ha da sempre esercitato tra gli Stati membri e tra le istituzioni europee, il pacchetto viene annunciato quando ancora è forte la delusione per le scelte e le strategie emergenziali che sono state individuate per la risoluzione della crisi migratoria del 2015/16.

Nonostante il clima di contorno, l'aspettativa verso questo pacchetto di riforme era molto alta e ciò sia perché la Commissione lo aveva preannunciato come "un nuovo inizio", sia perché innegabile e generale era il desiderio di cambiamento di rotta rispetto al passato.

Il mio elaborato si concentra su due delle proposte, in quanto, a mio parere, sono quelle che toccano, non sempre risolvendoli, alcuni dei nodi cruciali su cui si è acceso il dibattito sulla direzione della politica migratoria europea e contengono previsioni – alcune di nuova fattura, altre meno innovative rispetto al passato – che, se approvate, avranno importanti conseguenze sul nostro Paese.

Da un lato, l'impronta difensiva e securitaria che assume il Patto sembra animarlo di una finalità di massima prevenzione: molti istituti vengono introdotti o rafforzati al fine di potenziare il sistema dei rimpatri e, soprattutto, di ostacolare l'ingresso nel territorio europeo a chi non ne ha diritto.

Dall'altro, l'introduzione anche terminologica del concetto di solidarietà come principio che dovrebbe governare i rapporti degli Stati dell'Unione europea nell'approccio al globale fenomeno delle migrazioni, inteso nelle sue complesse sfaccettature.

L'elaborato, infine, tenterà di delineare il profilo delle nuove misure, valutandole dal punto di vista della tutela dei diritti umani e, su di un piano

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

squisitamente operativo, nell'ottica delle pratiche conseguenze che le novità avrebbero sul sistema di gestione italiano, laddove dovesse intervenire, in un prossimo futuro, l'approvazione da parte delle altre istituzioni europee.

* * *

This dissertation deals with some proposals contained in the new Agreement for migration and asylum, presented by the European Commission on 23 September 2020, which, at the moment, is under examination.

This Agreement was drafted in a very critical historical context as well as in a particularly troubled framework, not only because of to the pandemics: as a matter of fact, along with the physiological divisive attitude that migration policy has always been spreading among Member States and European Institutions, these proposals have been announced when the disappointment for the choices and the emergency strategies adopted to respond to the migrant crisis of 2015/2016 was very clear.

Despite of this context, the expectations for this set of reforms was very high, since the European Commission had presented it as a "new start" and since there was a undeniable and general desire for future changes.

My dissertation is focused on two of these proposals that, in my opinion, are the ones which take into account some crucial points of discussion concerning the trends of European migrantion policy, although they cannot solve the problems arising from those issues. Moreover, these proposals contain some estimations, some of which bring about several innovations and the other ones are less innovative than in the past. If adopted, they will produce a strong impact on our country.

From the one hand, this Agreement seems to be focused on the purpose of ensuring defence and security as well as the highest prevention: a lot of measures are introduced or strenghtened with the aim of enhancing the repatriation system and, above all, at hindering the entry into European territory of people who are not entitled.

From the other hand, the introduction of the concept of solidarity (including the relevant terminology) as a principle which should lead the EU countries in their approach to the global phenomenon of migrations, taking into account all its different aspects.

In the last part of this essay there is a description of the new measures and the relevant evaluation in terms of protection of human rights and at operational level, taking into account the practical consequences that these innovations could produce on the Italian management system in the case in

which they are adopted by the other European institutions in the near future.

* * *

1. Una procedura comune per la protezione internazionale

1.1. La struttura del nuovo Patto

Il 23 settembre 2020, la Commissione europea ha pubblicato il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo": si tratta dell'ennesimo tentativo di riforma del sistema normativo europeo in materia di immigrazione.

Nell'ultimo decennio, analoghe proposte di riforma non sono mai andate a buon fine e ciò per due principali ordini di motivi: innanzitutto, in questo campo, manca ancora un orientamento "europeo", in quanto ogni singolo Stato mantiene un approccio alla tematica condizionato dalle criticità che deve affrontare soprattutto in periodi di crisi[1] e questo fattore ha sempre determinato posizioni lontane – se non addirittura antitetiche – tra i vari Stati membri che hanno impedito il raggiungimento di intese che accontentassero tutti.

In secondo luogo, il fenomeno in esame rispecchia il dinamismo che caratterizza l'evoluzione dei cambiamenti storici, economici e sociali: la velocità e la facilità con cui il fenomeno migratorio acquisisce modalità di estrinsecazione diverse, che richiedono sempre nuove e più complesse risposte, ha comportato che, a volte, è stata la stessa Commissione europea a ritirare un progetto normativo presentato, in quanto diventato – prima ancora dell'approvazione – non più rispondente alle esigenze del tempo.

Il punto di partenza del nuovo Patto – come evidenziato anche dalla Presidente Von Der Leyen[2] – è la riflessione sulle carenze emerse durante la crisi dei rifugiati del 2015/2016.

In quell'occasione, apparve evidente *ictu oculi* quanto sia complessa e delicata la gestione di una situazione che colpisce i vari Stati UE in modo molto diverso: ciò determina che le esigenze e le attese di cui i singoli Stati si

1) Basti pensare agli Stati che affrontano la sfida della gestione delle frontiere esterne, altri devono gestire arrivi massicci via mare o via terra o centri di accoglienza sovraffollati, altri hanno come priorità la lotta contro i movimenti non autorizzati dei migranti sul loro territorio.

2) Dal discorso sullo Stato dell'Unione 2020: "… *la crisi migratoria del 2015 ha causato profonde divisioni tra gli Stati membri e alcune di quelle cicatrici non sono ancora del tutto rimarginate. Da allora molto è stato fatto, ma molto rimane ancora da fare. Se siamo tutti pronti a scendere a compromessi, senza compromettere i nostri principi, possiamo trovare la soluzione giusta*".

fanno portatori presentano profonde differenze e solo una visione di insieme ed una logica necessariamente di compromesso costituiscono condizioni essenziali per la costruzione di un sistema unitario e appropriato di gestione del fenomeno migratorio.

È imprescindibile e fondamentale che, nel rispetto di valori quali la libera circolazione nello spazio Schengen, la salvaguardia dei diritti fondamentali, la garanzia della sicurezza e l'adeguamento delle competenze occupazionali, l'Unione europea riesca a creare un metodo che normalizzi la migrazione a lungo termine, pur senza trascurare soluzioni per immancabili situazioni di crisi.

Nel perseguimento del primario scopo di costruire un quadro europeo per la gestione unitaria e globale del fenomeno migratorio, la Commissione, con questo Patto, presenta un ambizioso pacchetto legislativo che è la plastica rappresentazione della complessità degli intenti.

Il Patto, che ha un valore politico e programmatico di 5 anni, si compone infatti di:

– una comunicazione della Commissione di presentazione del progetto che riporta, in allegato, una tabella di marcia per la sua attuazione;

– un documento di lavoro dei Servizi della Commissione;

– una proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che contiene al suo interno la modifica dell'attuale "Regolamento Dublino" e introduce disposizioni in materia di solidarietà e *governance* complessive;

– una proposta di modifica di analoga proposta di regolamento del 2016 e mai approvato, inerente l'istituzione di una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e l'abrogazione della direttiva 2013/32UE;

– una proposta di regolamento che introduce una procedura di *screening* dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne;

– una proposta di modifica di analoga proposta di regolamento mai approvata sul funzionamento di Eurodac;

– una proposta di regolamento relativa alle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo;

– una raccomandazione della Commissione diretta all'attivazione di un meccanismo di cooperazione fra gli Stati, le istituzioni e le Agenzie europee, in ambito di preparazione e gestione delle crisi;

– una raccomandazione agli Stati di aumentare gli sforzi nel creare canali di accesso regolari sul proprio territorio;

– una raccomandazione della Commissione sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da

soggetti privati ai fini di attività di ricerca e soccorso;

– delle linee guida sull'implementazione delle regole europee in materia di favoreggiamento dell'ingresso, del transito o della permanenza illegali sul territorio degli Stati membri.

Le difficoltà degli ultimi anni nella gestione del fenomeno migratorio hanno determinato un grave *vuluns* nella credibilità dell'Unione europea quale istituzione dotata di identità e volontà proprie, ulteriori rispetto alla somma delle volontà dei singoli Stati membri.

Al fine di superare lo stallo venutosi a creare in questi anni e per recuperare credibilità, la Commissione lancia, con il pacchetto normativo in esame, una vera e propria sfida europea, proponendo soluzioni comuni, superando la filosofia degli strumenti *ad hoc* e gettando le basi per un impianto gestionale prevedibile ed affidabile.

Gli obiettivi sono quindi quelli di stabilire procedure migliori, più efficaci e rapide per il sistema asilo e garantire un equilibrio tra i principi di equa ripartizione della responsabilità e solidarietà, dando vita nel contempo ad una *governance* forte, che comunichi fiducia nelle politiche dell'Unione e trasmetta un senso di unitarietà e identità europea: le politiche in materia di migrazione e frontiere costituiscono una sfida globale che non può non influire sul peso dell'Unione.

Si tratterà ora di cercare di capire se il corposo progetto normativo costituisca una giusta strada per superare questa sfida e se lo stesso possa creare la base per un necessario ed auspicato cambio di passo in termini di legittimazione e credibilità dell'Unione di fronte ai propri cittadini ed alle altre potenze mondiali.

1.2. Obiettivi della Proposta

La nuova proposta sulle procedure di asilo abroga la direttiva n. 32 del 2013 e integra, modificando alcune disposizioni, la proposta di regolamento già presentata dalla Commissione nel 2016, di cui ribadisce l'obiettivo di uniformare, semplificare e abbreviare le divergenti procedure nazionali, senza ridurne le garanzie per i richiedenti, nonché di evitare gli abusi e prevenire i movimenti non autorizzati.

Il primario obiettivo della proposta è quello di creare una procedura comune di asilo che superi le divergenze attualmente esistenti nei vari Stati membri.

E dal momento che, con la Direttiva 32 non si è riusciti a raggiungere un adeguato livello di armonizzazione delle procedure, soprattutto in tema

di garanzie procedurali e diritti offerti al richiedente, come già avvenuto nel 2016, la Commissione sceglie lo strumento legislativo del regolamento che, in quanto direttamente applicabile, può assicurare il grado di uniformità e di efficacia richiesti per creare un sistema comune di asilo.

La proposta trova il suo sostrato giuridico in due norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: l'art 78, par. 2 lett. d[3], che prevede l'adozione di misure relative a procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o protezione sussidiaria e l'art. 79 par. 2 lett. c[4], in tema di misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, comprese l'allontanamento ed il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

Il nuovo Patto dimostra di avere un'impostazione più marcata rispetto

---

3) Art. 78 del TFUE: "L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione; b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; *d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria*; e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; g) il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. 3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo".

4) Art. 79 del TFUE: "L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori: a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; b) definizione dei diritti dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; *c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare*; d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori. 3. L'Unione può concludere con i Paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei Paesi di origine o di provenienza, di cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. 5. Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di Paesi terzi, provenienti da Paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo".

alla proposta del 2016, che non faceva riferimento a quest'ultima norma, ma solo all'art. 78.

Infatti, porre come base giuridica l'art. 79 consente di introdurre disposizioni puntuali che regolino le decisioni di rimpatrio conseguenti al respingimento di una domanda di asilo, creando un meccanismo senza soluzione di continuità.

L'intento di armonizzare la procedura della protezione internazionale si affianca, infatti, ad un altro obiettivo, che è quello di creare procedure più semplici e snelle, dotate di garanzie procedurali atte a scongiurare utilizzi strumentali delle domande di asilo e spostamenti non autorizzati all'interno del territorio dell'Unione europea.

Quest'ultimo fine viene perseguito proprio attraverso la concatenazione tra la procedura di asilo e quella, eventuale, del rimpatrio, che, come si vedrà, sono sottoposti ad una *reductio ad unum* se non a livello provvedimentale, quanto meno da un punto di vista giurisdizionale.

1.3. Analisi dei contenuti: la procedura di frontiera

Principale oggetto della presente proposta è la procedura di frontiera, che viene resa più flessibile ed applicabile ad una gamma più vasta di persone.

Il presupposto applicativo della procedura di frontiera è che il richiedente non sia stato ancora autorizzato a fare ingresso nel territorio dello Stato membro e sia privo dei requisiti d'ingresso ai sensi del Codice frontiere Schengen.

La stessa prende avvio a conclusione della fase di pre-*screening*, quando la domanda è presentata ad un valico di frontiera, in una zona di transito, a seguito di fermo relativo all'attraversamento irregolare della frontiera esterna, o a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso.

Il campo di applicabilità dell'istituto è ben specificato.

Uno Stato membro deve ricorrere alla procedura di frontiera in tre ipotesi specifiche:

1. se il richiedente rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
2. se il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi, o omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente;
3. se il richiedente proviene da un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni favorevoli in materia di asilo rispetto al numero totale di decisioni sull'asilo è inferiore al 20%.

La procedura non si applica ai minori non accompagnati ed ai minori di età inferiore ai 12 anni e relativi familiari, a meno che non siano considerati un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro.

Il termine per concludere la procedura è di 12 settimane, a decorrere dal giorno in cui la domanda viene registrata per la prima volta, a seguito delle verifiche di pre *screening*: il predetto termine è esteso a 20 settimane nel caso di crisi migratorie.

Il nuovo art. 41, così come novellato dalla proposta in esame, prevede che i richiedenti sottoposti alla procedura di frontiera possono essere accolti nei luoghi siti alle frontiere, nelle zone di transito o in loro prossimità.

Gli Stati membri non hanno l'obbligo di predisporre strutture atte all'accoglienza presso ogni valico di frontiera, ma hanno la facoltà di selezionare i luoghi in cui allestire questi centri, ai quali poi andranno inviate le domande di asilo che seguono questa procedura, qualunque sia il luogo in cui la richiesta è stata materialmente presentata.

Nel caso in cui si superi la capacità numerica di accoglienza delle strutture a ciò deputate, gli Stati membri potranno accogliere i richiedenti – in via provvisoria e per il minor tempo possibile – sul proprio territorio.

Nel caso in cui vengano meno i presupposti di applicazione della procedura, oppure i richiedenti siano portatori di esigenze procedurali particolari e non possano ricevere il necessario sostegno, o quando ricorrono motivazioni mediche che rendono incompatibile la procedura di frontiera o, infine, quando non possono essere rispettate le condizioni di trattenimento – laddove necessario per espletare la procedura – indicate dalla Direttiva accoglienza, la procedura cessa e si consente al richiedente di fare ingresso nel territorio nazionale per proseguire l'iter seguendo la procedura applicabile (ordinaria o accelerata).

Strettamente connessa alla procedura di asilo alla frontiera è quella di rimpatrio alla frontiera, introdotta dall'art. 41-*bis* che sostituisce l'analoga procedura prevista nella proposta di rifusione della direttiva rimpatri del 2018.

Il rimpatrio alla frontiera si applica ai richiedenti la cui domanda è respinta con procedura di asilo alla frontiera: quindi, parliamo di stranieri che non sono stati autorizzati ad entrare nel territorio nazionale che vanno, anche in tal caso, "tenuti" in strutture, per il tempo necessario allo svolgimento dell'iter previsto dalla norma in esame.

Al cittadino straniero, in questa ipotesi, viene concesso un termine non superiore a 15 giorni, per la partenza volontaria, fermo restando che lo stesso ha la possibilità di conformarsi all'obbligo di rimpatrio in qualunque momento.

La durata della procedura è anche in tal caso di 12 settimane, che decorrono da quando la persona non ha più diritto a rimanere, o da quando il giudice rigetta l'istanza con cui veniva richiesta l'autorizzazione a restare.

È possibile continuare a trattenere la persona sottoposta alla procedura che era già trattenuta durante l'espletamento dell'asilo alla frontiera, allo scopo di impedire che possa entrare nel territorio nazionale, durante la fase preparatoria dell'esecuzione del rimpatrio.

Le due procedure descritte possono essere applicate anche in uno Stato membro diverso, in caso di ricollocazione: in questo caso, lo Stato di ricollocazione può applicare la procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera se i presupposti di applicabilità sono soddisfatti nello Stato membro in cui è stata presentata la domanda.

Come anticipato, l'innovazione più importante di questa proposta è rappresentata proprio dalla stretta concatenazione delle fasi della procedura di migrazione, creando meccanismi fluidi e snelli che uniscano senza soluzione di continuità le procedure di pre-*screening*, l'esame della domanda di asilo e, se del caso, il rimpatrio.

Al fine perseguire questa finalità, la proposta cerca di introdurre soluzioni atte ad evitare il ricorso strumentale alle domande di asilo, nel caso di reiterazione, e a potenziare l'efficacia della procedura di impugnazione, con riguardo soprattutto all'effetto sospensivo, grazie al quale il richiedente può rimanere sul territorio nazionale per il tempo necessario ad ottenere la decisione giurisdizionale.

Le nuove disposizioni impongono, in questa prospettiva, l'adozione di un decreto di espulsione contestuale o contemporaneo al diniego di asilo, allo scopo di annullare o ridurre drasticamente il divario temporale tra i due provvedimenti che sarebbero oggetto del medesimo ricorso dinanzi alla medesima autorità giudiziaria (procedura punto a punto - *end-to-end* - asilo-rimpatrio).

Nel caso di domande reiterate, si applicano i seguenti principi:

– di norma, la domanda reiterata ha effetto sospensivo nella fase amministrativa;

– in via eccezionale però, l'effetto sospensivo non viene riconosciuto se la domanda è presentata nelle ultime fasi della procedura di rimpatrio al solo scopo di evitare l'allontanamento e risulti in modo chiaro che la nuova domanda non rappresenti fatti nuovi rispetto a quelli già esaminati con la prima;

– l'impugnazione della decisione della domanda reiterata non ha effetto sospensivo automatico, ma il richiedente può chiedere l'autorizzazione a restare, facendo ricorso al giudice;

– a determinate condizioni, gli Stati membri possono derogare a questa norma, escludendo sia l'effetto sospensivo in fase di impugnazione, sia il diritto di rimanere in attesa della decisione sulla sua richiesta di ottenere tale diritto;

– la seconda o ulteriore impugnazione non ha effetto sospensivo automatico.

1.4. Punti di forza e di debolezza

1.4.1. Il trattenimento durante la procedura di frontiera

Le procedure di frontiera (sia di asilo che di rimpatrio) sono sottoposte da tempo a molte critiche perché la storia recente ha dimostrato che spesso questi strumenti normativi aprono il varco e si confondono con prassi informali che stridono con le garanzie di rispetto dei diritti fondamentali.

La procedura di frontiera risponde alla *ratio* di gestire i flussi prima dell'ingresso dei migranti nel territorio, evitando così il rischio di movimenti secondari: in pratica, "le porte dello Stato" rimangono chiuse fino a che non sia accertata l'ammissibilità e la fondatezza della domanda di protezione internazionale.

La frontiera diventa un area limite, in cui lo straniero viene messo in uno stato di attesa: questa condizione si basa essenzialmente su una *fictio iuris*, grazie alla quale il migrante non si considera entrato nel territorio nazionale, fino a che non si completi la procedura prevista (o non scadano i termini perentori stabiliti).

Chiaramente questa *fictio iuris* determina una situazione di potenziale lesione di diritti fondamentali perché, se non contenuta in contorni ben individuati, può essere distorta in interpretazioni applicative molto pericolose, che creano zone grigie di sospensione delle tutele basilari.

A livello europeo, era già stata prospettata l'opportunità di concentrare la gestione dei flussi migratori alle frontiere esterne di alcuni Paesi quando, nel 2015, la Commissione europea aveva introdotto l'approccio *hotspot* per l'Italia e la Grecia.

La procedura di frontiera contenuta nel nuovo Patto – comprendente accertamenti preliminari all'ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido – sembra consolidare questo orientamento, per cui appare utile confrontare le disposizioni proposte con i principi emersi in via giurisprudenziale negli ultimi anni, che possono rivelarsi preziosi per orientare le riflessioni durante le procedure di discussione e approvazione del patto.

Interessante è la posizione della Corte di giustizia che, nella sentenzadel 14 maggio 2020[5], si confronta con i dubbi circa la legittimità di prassi informali di detenzione in frontiera e si pronuncia sulle garanzie irrinunciabili che devono essere osservate nei confronti dei richiedenti asilo nel corso della domanda di protezione e, se del caso, in sede di rimpatrio, ammonendo gli Stati membri circa la necessità di fornire una lettura garantista del contenuto delle direttive europee in materia.

La sentenza ha avuto ad oggetto due cause riunite scaturite a seguito dei ricorsi presentati da due cittadini afghani, in un caso, e da due cittadini iracheni, nell'altro, al Tribunale amministrativo e del lavoro di Szeged, sempre in Ungheria.

Gli stranieri, arrivati alla frontiera serbo-ungherese, presentavano domanda di asilo e venivano collocati presso la zona di transito di Röszke: le loro domande venivano dichiarate inammissibili – per il transito in un Paese considerato sicuro – e ricevevano un provvedimento di rimpatrio che individuava inizialmente la Serbia come Paese di destinazione, ma che, a seguito di correzione, indicava come Paese di destinazione il rispettivo Paese di origine dei ricorrenti.

Le coppie di richiedenti asilo presentavano ricorso chiedendo l'annullamento delle ordinanze di rimpatrio nella parte relativa alla modifica del Paese di destinazione e, lamentando la natura detentiva della zona di transito in cui si trovavano, chiedevano l'assegnazione di un luogo di collocamento nel territorio ungherese.

Il Tribunale di Szeged interrogava la Corte di giustizia su varie questioni, tra le quali, sulla possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di asilo, nel caso di attraversamento di un Paese di transito ritenuto sicuro e sulle conseguenze della declaratoria di inammissibilità sulla domanda stessa.

Per altro verso, veniva richiesto alla Corte di esprimersi sulla natura della condizione di fatto in cui si trovavano i ricorrenti, in ordine alla possibilità di definirla come trattenimento.

Sulla prima questione, la Corte non approfondisce molto la questione, limitandosi ad affermare che la normativa nazionale ungherese – che riteneva sufficiente il mero transito di un cittadino straniero attraverso una Paese terzo sicuro per l'applicabilità dell'inammissibilità della domanda di asilo – è in contrasto con il diritto europeo, in particolare con l'art. 33 della direttiva n. 2013/32/UE, che ricomprende tra i motivi tassativi per dichiarare inammissibile una domanda di asilo, anche la provenienza da un Paese terzo

5) Corte di giustizia, 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU, C-925/19 PPU, FMS FNZ e SA, SA *junior*, ECLI/EU/C/2020/367.

sicuro, ma che specifica anche che le norme del diritto nazionale devono richiedere un legame tra il richiedente ed il Paese terzo in questione che rende ragionevole per quella persona recarsi in tale Paese.

Molto più incisiva è la pronuncia nella parte relativa alla natura giuridica della condizione degli stranieri nelle zone di transito.

Per far ciò, la Corte parte dalla definizione del concetto di trattenimento, così come inquadrato nell'art. 2 lett. h) della Direttiva accoglienza: il trattenimento è qualificato come "una misura coercitiva che priva il richiedente della sua libertà di circolazione e lo isola dal resto della popolazione, imponendogli di soggiornare in modo permanente in un perimetro circoscritto e ristretto".

Analoga è la definizione del trattenimento nella Direttiva rimpatri.

Di poi, i giudici hanno analizzato le caratteristiche principali del centro di Röszke: i *containers* di piccole dimensioni, l'impossibilità di ricevere visite senza una preventiva autorizzazione, la limitazione nei movimenti e la permanente sorveglianza posta in essere dalle forze dell'ordine.

Ma il punto nodale per definire la condizione come trattenimento si focalizza sul concetto della libertà o meno di lasciare "legalmente" la zona di transito.

I giudici, adottando un approccio molto aderente alla realtà, hanno escluso che i ricorrenti potessero andar via "legalmente" dal centro: il loro ritorno in Serbia, infatti, sarebbe stato considerato illegale per cui avrebbero subito delle conseguenze sanzionatorie e, inoltre, un eventuale ingresso in Ungheria avrebbe inficiato la possibilità per gli stessi di ottenere la protezione internazionale in detto Paese.

Per poter parlare di libertà di lasciare la zona di transito, quindi, non è sufficiente tenere in considerazione la componente della fisica possibilità di andare via, ma occorre tener conto anche delle conseguenza giuridiche di un eventuale allontanamento.

Una volta stabilito che di trattenimento si tratta, è chiaro che la situazione va ripensata alla luce delle garanzie previste dalla normativa europea in tema di detenzione.

Il trattenimento deve infatti essere disposto con un provvedimento scritto che ne illustri le ragioni in fatto ed in diritto; deve essere uno strumento applicabile secondo criteri di necessità e proporzionalità e deve essere prevista la possibilità di un ricorso giurisdizionale e di un riesame della condizione ad intervalli regolari: tutte queste garanzie mancano nella situazione analizzata.

La condizione di privazione di libertà in frontiera non può essere prolungata neppure in ipotesi eccezionali, come un massiccio afflusso di

richiedenti asilo: gli stranieri che chiedono protezione internazionale non possono, per ciò solo, essere sottoposti a forme di trattenimento.

Queste osservazioni – ispirate ad una visione molto garantista dei diritti fondamentali dei migranti – assumono grande importanza se si pensa che il nuovo Patto è invece animato da uno spirito di certo più securitario, avendo esteso il campo di applicazione delle procedure di frontiera e prevedendo, con riferimento alla tempistica, dilatazioni temporali sia nella fase di accertamenti sia nelle procedure di asilo e di eventuale rimpatrio, laddove ricorra una situazione di pressione migratoria.

La procedura di frontiera è legata al concetto di detenzione amministrativa, perché risponde alla *ratio* di gestire i flussi prima dell'ingresso dei migranti nel territorio, evitando così il rischio di movimenti secondari e, di conseguenza, il suo perno essenziale è proprio il trattenimento, che scoraggia gli ingressi nel territorio dello Stato.

All'interno del Patto, non vi è alcun riferimento sulla natura della privazione della libertà cui sarebbero sottoposti i migranti e i richiedenti asilo in frontiera: i nuovi artt. 41 e 41-*bis* della proposta di regolamento usano genericamente il verbo "tenere" alla frontiera o in prossimità di essa, anche se poi prevede che ".è possibile continuare a trattenere...".

Non si può dubitare poi del fatto che, in ossequio alle indicazioni fornite dalla Corte, il trattenimento dovrà fondarsi su un provvedimento scritto e motivato, rispettare i canoni di necessità e proporzionalità, porsi come misura di *extrema ratio*, ed essere soggetta a controllo giurisdizionale.

1.4.2. Le categorie vulnerabili

Altro punto nevralgico che ha destato molti dubbi su questa proposta è relativo alle categorie vulnerabili, per le quali la procedura di frontiera si applicherebbe solo dopo una valutazione individuale delle esigenze specifiche manifestate.

Secondo la Commissione sarebbe sempre garantita l'adozione di tutte le misure atte ad assicurare che ogni persona sia sottoposta ad una valutazione individuale, nel pieno rispetto del principio del non respingimento e dei diritti fondamentali.

A destare perplessità, in realtà, è proprio il criterio applicabile in frontiera per garantire una generale esenzione delle categorie vulnerabili, soprattutto in considerazione del fatto che la distinzione tra l'applicazione della procedura ordinaria e la procedura accelerata sembrerebbe basarsi su requisiti tendenti all'automatismo, quali il mero presupposto della probabile

infondatezza di domande di richiedenti provenienti da Paesi terzi per i quali esiste un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o inferiore al 20%.

Le caratteristiche, le modalità e la tempistica della procedura accelerata in generale non appaiono porsi su un terreno garantista, in quanto soprattutto la rapidità della procedura sembra stridere fortemente con l'attento esame necessario per far emergere, caso per caso, vulnerabilità individuali.

Il meccanismo in esame sembra operare una considerevole riduzione delle garanzie individuali sul piano procedurale e giurisdizionale e ciò potrebbe di certo inficiare la bontà della valutazione di una vulnerabilità che invece necessita di un puntuale e particolareggiato accertamento individuale.

Nella procedura di frontiera sembra prevalere una valutazione categoriale, secondo una logica di gruppo, basata sull'appartenenza del singolo ad una determinata nazionalità, che quasi fa pensare ad una presunzione di mancanza del diritto alla protezione internazionale.

Appare *ictu oculi* che un ragionamento del genere potrebbe generare prassi sommarie e distorte, condotte sacrificando l'esame individuale delle singole situazioni, indispensabile per far emergere eventuali condizioni di vulnerabilità.

1.4.3. I possibili riflessi della procedura di frontiera in Italia

Nell'ambito della prima discussione a livello ministeriale sul pacchetto di proposte della Commissione in materia di migrazione e d'asilo, l'Italia (insieme con altri Paesi di primo ingresso, quali Spagna, Grecia, Bulgaria e Croazia) ha messo in luce alcune criticità in ordine alle procedure di frontiera, così come delineate nella proposta di regolamento.

Le procedure, infatti, comporterebbero rilevanti oneri ai sistemi nazionali di gestione delle migrazioni e, in generale, un forte sbilanciamento tra gli obblighi di responsabilità che esse comportano e le misure di solidarietà previste nel pacchetto[6].

Il Ministro dell'interno Lamorgese, in particolare, ha sottolineato la necessità di apportare modifiche alla procedura di frontiera, in modo da renderle compatibili con le particolarità delle frontiere marittime, anche perché la stessa si applica anche nei casi di di sbarchi a seguito di operazione ricerca e soccorso.

6) Con un comunicato ufficiale del 15 novembre 2020, il Ministro dell'interno italiano Lamorgese ha rilevato "uno sbilanciamento tra responsabilità prevista per gli Stati di primo ingresso e la solidarietà da parte di tutti gli Stati membri".

Considerata la composizione dei flussi verso l'Italia (nel 2019, le prime tre nazionalità di richiedenti asilo sono state Pakistan, Nigeria e Bangladesh, nessuna delle quali supera il 20% di riconoscimento, secondo le statistiche italiane), la quasi totalità delle domande dovrebbe essere esaminata in procedura di frontiera.

Ciò determinerebbe una situazione di affollamento nei centri, essenzialmente nell'Italia insulare e meridionale, prossimi alla frontiera marittima, nonché accresciuti oneri amministrativi per le Commissioni territoriali competenti per territorio.

La questione infrastrutturale non è di poco momento: considerando che, così come delineato nella proposta, l'Italia si troverebbe ad avere un altissimo numero di richiedenti asilo, sottoposti alla procedura di frontiera, bisognerà risolvere la questione della sistemazione nei centri.

La proposta, come detto, prevede libertà di scelta degli Stati membri su dove collocare queste strutture, che non devono essere presenti obbligatoriamente su ogni frontiera esterna, tenendo però presente che, in tal caso, le strutture esistenti dovranno comunque assorbire le domande presentate alle frontiere non coperte da siti idonei al trattenimento.

Inoltre, la Commissione invita gli Stati membri a fare queste valutazioni tenendo a mente l'obiettivo di evitare numerosi trasferimenti di migranti che comportano dispendio di tempo, per cui sarebbe opportuno che la scelta sia indirizzata sulle zone in cui è prevedibile verranno presentate la maggior parte delle domande soggette a tale procedura.

E considerando, ancora, che l'istituto si applica anche ai migranti arrivati attraverso le operazioni di ricerca e soccorso, per l'Italia il problema si pone in termini di assoluta priorità: questo strumento rischia infatti una normalizzazione dell'approccio *hotspot* e, dal punto di vista strettamente operativo, la trasformazione di zone d'Italia in veri e propri campi come quello di Moria.

Soprattutto in fasi di pressione migratoria, l'ipotesi di dover gestire, in luoghi come Lampedusa, la prima accoglienza, l'attuazione di misure di solidarietà e le procedure di frontiera sembra assolutamente insostenibile.

A ciò si aggiunga che, come già detto, la Commissione prevede la possibilità di ospitare *provvisoriamente e per il minor tempo possibile* i richiedenti sul proprio territorio (quindi altre strutture necessarie) quando sia superata la capacità operativa di accoglienza dei luoghi, descrivendo il caso come un'eccezione, in quanto gli Stati membri dovrebbero costruire strutture con una capacità commisurata al previsto carico di lavoro generato dalle domande.

Quindi sarebbe necessario l'allestimento di centri diversi, con un inevitabile moltiplicarsi dei trasferimenti da porre in essere, delle procedure da seguire da parte degli uffici immigrazione delle Questure e della dispersione delle forze dell'ordine che, ormai da anni, sono impegnate nelle conseguenze di ordine e sicurezza pubblica che l'esistenza di queste strutture inevitabilmente ha determinato.

1.5. La procedura di frontiera e il modello statunitense

Il tema dell'immigrazione è uno dei campi in cui, da un lato, sono sempre storicamente emerse le maggiori differenze tra il sistema europeo rispetto a quello statunitense; ma, d'altro canto, è anche il settore dove, forse, oggi appare evidente un processo di avvicinamento, nella misura in cui le scelte strategiche dell'Unione europea sulla gestione dei flussi si stanno progressivamente avvicinando alle soluzioni già adottate negli Stati Uniti.

Anticipando le conclusioni del discorso, sicuramente lo strumento della procedura di frontiera rappresenta una soluzione giuridica che trova ispirazione all'approccio statunitense, pur mantenendo profonde differenze, soprattutto con riguardo alla tutela dei diritti umani.

In generale, possiamo senza dubbio affermare che le principali distanze nei due sistemi giuridici trovano il fondamento nella influenza che la questione "sicurezza" esercita nelle politiche legislative, giudiziarie ed esecutive dei Governi e nel rapporto tra politica e diritto.

Con riguardo alla prima questione, è notorio che la sicurezza è un tema fondamentale che orienta le scelte politiche a tal punto da porre in secondo piano anche la tutela dei diritti fondamentali, mentre in Europa lo stesso tema viene affrontato in un quadro più ampio di valori altrettanto importanti, come appunto il rispetto dei diritti fondamentali.

Questa dicotomia si nota nel rapporto tra autorità giurisdizionale e governo: negli Stati Uniti, vige la "*judicial deference*", in base alla quale – soprattutto su temi essenziali quali l'immigrazione – i giudici ritengono di avere un ruolo molto limitato, in quanto le scelte strategiche – come, ad esempio, l'espulsione o il respingimento di uno straniero dal territorio nazionale – sono prerogative assolute del Governo, finalizzate a garantire la sicurezza nazionale, rispetto alle quali l'autorità giurisdizionale esercita il *self-restraint*.

Diversa è l'articolazione dei rapporti tra i poteri cui si assiste in Europa: in senso opposto, qui il primato del diritto è assoluto, nella misura in cui la sua interpretazione da parte delle Corti – soprattutto quella di giustizia e quella dei diritti dell'uomo – non trova alcun limite nelle scelte dei Governi che, al

contrario, devono adeguarsi alle soluzioni esegetiche che i giudici elaborano in funzione della *ratio* e delle finalità dei trattati.

Da questa diversa impostazione dei rapporti tra i poteri, deriva – come logica conseguenza – che nei due sistemi sia fortemente accentuata la differenza in merito all'ammissibilità o meno del cosiddetto *balancing test*, ossia il giudizio di bilanciamento degli interessi tra la sicurezza dello Stato ed i diritti fondamentali della persona.

In tema di immigrazione, il tema del raffronto tra sicurezza interna e diritti fondamentali è centrale e, a seconda che si risolva a favore del primo o dei secondi, determina l'orientamento securitario o integrativo del sistema di gestione dei flussi.

Negli Stati Uniti è senz'altro consentito questo tipo di bilanciamento e, soprattutto dopo l'11 settembre, spesso viene risolto a scapito della tutela dei diritti fondamentali: un esempio è offerto proprio dalla legislazione in tema di immigrazione, con la cosidetta *expedited removal procedure*, ossia una procedura accelerata e semplificata di allontanamento degli stranieri irregolari, applicabile non solo alla frontiera ma in tutto il territorio statunitense[7].

La procedura prevede la possibilità, per i funzionari di numerose agenzie federali, di ordinare l'immediato allontanamento di quasi tutti i cittadini stranieri trovati sul confine senza i documenti necessari per autorizzare l'ingresso, o anche nei confronti dei cittadini stranieri irregolari, trovati sul territorio statunitense, quando la loro permanenza sia pari o inferiore a 14 giorni.

Il cittadino colpito da un *order of expedite removal* viene trattenuto fino all'esecuzione e non ha diritto all'assistenza legale, in quanto non può ricorrere contro il provvedimento: se il cittadino presenta domanda di protezione internazionale, viene sottoposto ad un colloquio dinanzi ad un funzionario per l'asilo (non un giudice) che dovrà valutare la credibilità dei suoi timori.

In caso di valutazione negativa, lo straniero può contestare il giudizio dinanzi ad un giudice dell'immigrazione che deve esaminare il caso possibilmente entro 24 ore, ma in nessun caso oltre i 7 giorni, esprimendosi in merito solo alla ragionevolezza o meno della paura espressa.

Le limitazioni delle garanzie procedurali riservate ai cittadini stranieri colpiti da questo provvedimento sono giustificate in base alla considerazione che si tratta di cittadini non ancora entrati nel territorio statunitense o entrati per così poco tempo da non aver maturato una presenza significativa tale da

7) La procedura fu introdotta dal Congresso nel 1996 per contrastare l'uso abusivo del sistema di protezione internazionale e il dilagare del fenomeno dell'immigrazione irregolare ed è stata potenziata nel 2017 dal presidente Trump, che, con un ordine esecutivo, ordinò al Dipartimento per la sicurezza interna (DHS) di estendere al massimo l'applicabilità della rimozione accelerata.

poter ambire all'applicazione delle garanzie costituzionali in proprio favore.

In sostanza, se si garantisse l'assistenza legale, la procedura accelerata diventerebbe un processo, che vanificherebbe l'obiettivo del Governo di allontanare il più velocemente possibile gli stranieri irregolari: ecco che i diritti fondamentali sono sacrificati per gli obiettivi strategici di sicurezza dello Stato.

In Europa, i diritti processuali sono invece fortemente tutelati dalle Corti che esercitano anche un controllo sulla effettività della tutela.

La Corte di giustizia ha rivendicato il pieno controllo giurisdizionale su qualunque atto dell'Unione rispetto ai diritti fondamentali: di conseguenza, anche in presenza di scelte guidate dall'esigenza di assicurare la sicurezza nazionale, è necessario attuare una supervisione per garantire che il perseguimento di questo scopo non comporti una lesione delle libertà fondamentali[8].

Come anticipato però, come conseguenza della pericolosa minaccia terroristica e della sempre più imponente pressione migratoria, si è assistito, negli ultimi anni, ad un processo di tendenziale avvicinamento al sistema statunitense, nelle scelte volte a garantire maggiore sicurezza.

E proprio il nuovo Patto, come già ribadito, ha rimarcato molto l'esigenza di rinforzare il sistema dei rimpatri, di snellire le procedure e di impedire i movimenti secondari dei migranti all'interno del territorio degli Stati membri, con ciò conferendo al pacchetto legislativo un'impronta sicuramente securitaria e in parte assimilabile all'approccio statunitense.

In questa ottica si pone la procedura di frontiera che abbiamo esaminato, con la quale si vuole – usando una espressione plastica – fare "selezione all'ingresso": i migranti sono trattenuti fuori dai confini, in attesa che venga stabilita la procedura da seguire.

Di certo, al contrario della *expedite removal procedure*, nella proposta viene confermato il diritto ad un ricorso effettivo, all'assistenza legale durante il periodo di trattenimento nei centri, a riconferma che, anche in un'ottica di avvicinamento al sistema statunitense, il rispetto dei diritti fondamentali non può mai soccombere rispetto all'esigenza di sicurezza.

La seconda differenza fondamentale tra sistema statunitense ed europeo riguarda l'applicazione e l'interpretazione del diritto che, negli Stati Uniti segue il criterio del formalismo, mentre in Europa ha un orientamento

8) La Grande Camera espresse questi concetti in occasione della sentenza del 18 Luglio 2013, *Commissione europea e Consiglio c. Yassin Abdullah Kadi*: il caso riguarda l'inserimento del cittadino straniero nella *black-list* da parte di un regolamento dell'Unione che aveva recepito *sic et simpliciter* la decisione del Comitato delle sanzioni del Consiglio di sicurezza.

funzionalistico.

Negli Stati Uniti, l'interpretazione giuridica rimane molto fedele alla lettera della legge e difficilmente in sede giudiziaria si assumono orientamenti estensivi di una norma: in questo modo diventa più semplice separare le azioni del potere esecutivo dalle azioni del diritto, con riguardo soprattutto alla sua applicazione extraterritoriale.

È il caso del principio del *non refoulement*, a proposito del quale la Corte suprema statunitense ne ha escluso l'applicabilità fuori dai confini nazionali: questa interpretazione ha legittimato la prassi dei respingimenti dei richiedenti asilo prima dell'arrivo in frontiera[9].

Il funzionalismo europeo ha portato invece le Corti di Lussemburgo e di Strasburgo a interpretazioni opposte in tema di applicazione extraterritoriale del diritto all'esercizio del potere esecutivo: il diritto viene interpretato, secondo l'orientamento funzionale, considerando più la *ratio* per cui una norma viene emanata che la lettera *strictu sensu*.

Così ragionando, il diritto si amplia, aprendosi ad interpretazioni che estendono i campi di applicazione di una norma, che diventa plastica, potendo – a testo inalterato – conformarsi all'evoluzione dei tempi e delle sensibilità, prestandosi ad una maggiore e più efficace tutela dei diritti umani.

Questo tipo di approccio esige una valutazione di ogni caso singolarmente e mal si presta ad applicazioni che seguono logiche massive o sterili automatismi: al di là della lettera della norma, è sempre necessario compiere un'accurata analisi volta a verificare se, nello specifico caso, possa scorgersi un reale rischio di violazione dei diritti umani.

Quindi, in tema di rimpatrio, estradizione o allontanamento, non è possibile ricorrere a meccanismi automatici, in quanto lo Stato che vuole rimpatriare un cittadino deve dimostrare che il rispetto dei diritti umani nello Stato ricevente sia reale e prescinda dalla mera adesione ad un Trattato o dal formale inserimento in una lista che definisce il Paese come "sicuro".

Tuttavia, con riferimento specifico al Patto, bisogna osservare che una qualche tendenza – già tra l'altro presente con l'introduzione del concetto di Paese terzo sicuro – ad un'applicazione formale del diritto la si scorge: alludo a quanto si è già espresso a proposito dell'applicazione della procedura di frontiera e alle tutele riservate alle categorie vulnerabili.

Introdurre una procedura accelerata, dai tempi ristretti che si basi su

9) Durante la crisi haitiana degli anni '90, la Corte suprema degli Stati Uniti, nel caso *Sale vs. Haitian Council* del 21 giugno 1993 ritenne legittimo l'*Executive Order* adottato dal Presidente Bush nel maggio del 1992, in base al quale i barconi dei profughi andavano respinti in alto mare, in quanto il divieto di respingimento non aveva applicazione extraterritoriale.

criteri di appartenenza geografica qualche perplessità la desta: il dovere di ogni Stato di esaminare, caso per caso, ogni singola situazione per ponderare con attenzione il rischio reale che uno straniero corra tornando al proprio Paese di origine – sia pure un Paese per il quale il tasso di riconoscimento è bassissimo – potrebbe non essere puntualmente osservato, sotto la pressione di una crisi migratoria o anche solo della preoccupazione del formale rispetto dei tempi.

Quindi, anche in questo aspetto, si può accostare la scelta della Commissione ad una strategia di ispirazione statunitense, salvo poi attendersi – in caso di entrata in vigore del patto – interventi delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo che, con le estensive interpretazioni funzionalistiche, sanciscano esegesi a garanzia della massima tutela dei diritti umani.

A parere di chi scrive, l'introduzione di un qualunque meccanismo che presenti anche solo una minima possibilità di essere strumentalizzato con l'effetto di svilire il sistema del diritto di asilo e le garanzie che lo accompagnano, verrà attenzionato dal potere giurisdizionale europeo, che eviterà lo slittamento della protezione da un piano individuale ad un piano collettivo che esautorerebbe completamente l'esistenza stessa della protezione internazionale.

2. Nuovi meccanismi di solidarietà tra Stati

2.1. La solidarietà tra gli Stati

La solidarietà rappresenta uno dei concetti fondamentali attorno ai quali gli stessi Trattati istitutivi dell'Unione europea hanno deciso di prevedere la creazione di un sistema comune di gestione delle politiche migratorie e dell'asilo.

Fino ad oggi, l'idea di solidarietà risultante dall'incrocio tra spinte integrazioniste derivanti dal livello europeo e resistenze sovrane è quella di un meccanismo di natura emergenziale e sostanzialmente intergovernativo, che consente un'interferenza con le competenze statali esclusivamente in circostanze eccezionali e che viene interpretato nella sua dimensione verticale – solidarietà verso le persone richiedenti protezione – solo in senso residuale e comunque non soddisfacente. In maniera ancora più diretta, il principio di solidarietà entra in gioco nella produzione normativa – e nella discussione politica che ne è alla base – prevalentemente – quando non esclusivamente – nel suo significato "emergenziale", enucleato da quanto previsto dall'articolo 78, terzo comma, TFUE, piuttosto che nella sua portata "di sistema", proclamata

dall'art. 80 TFUE e assiologicamente connessa all'art. 2 TUE.

Nel nuovo regolamento proposto, si tenta di caratterizzare il nuovo sistema europeo del diritto di asilo con una solidarietà costante, che operi anche nelle fasi ordinarie, in un'ottica di stabilizzazione delle dinamiche e di miglior prevenzione delle criticità; il che indurrebbe ad aspettarsi disposizioni pervicacemente ispirate al principio di equità e di collaborazione derivanti dal considerare il territorio unionale come un *unicum*.

La solidarietà viene definita nel pacchetto in esame come un "meccanismo", funzionale a riequilibrare le responsabilità tra Stati membri, intesi nella propria sovranità: e già solo questa scelta sembra confermare l'intento politico di considerare inscindibilmente legati i concetti di solidarietà ed equa distribuzione delle responsabilità, secondo un criterio di funzionalità.

Il sistema prospettato è destinato – qualora approvato – a svilupparsi secondo modalità diversificate a seconda che la situazione concreta che ne giustifichi l'attivazione sia qualificata dalla Commissione come di crisi o pressione: in entrambe le ipotesi, scatterà un obbligo di prendere iniziative da parte degli Stati membri, in aiuto a quello/i che si trova/no esposti a difficoltà di varia natura (ad es. una pandemia sanitaria). Quest'obbligo, certo nell'*an*, lascia invece discrezionalità nell'individuazione del *quomodo*, dal momento che ogni Stato chiamato – secondo procedure che in dettaglio saranno di seguito descritte – potrà scegliere quale strumento porre in essere nella pratica.

2.2. L'analisi dei contenuti della proposta: la solidarietà facoltativa ed obbligatoria

Gli strumenti di solidarietà concepiti nel Patto vengono in rilievo quando si siano rivelati insufficienti il contenimento dei flussi derivante dalla maggiore cooperazione con i Paesi terzi, lo *screening* pre-ingresso, la procedura accelerata in frontiera (con possibile rimpatrio) e l'applicazione dei criteri per individuare lo Stato competente.

Già solo questa premessa consente di introdurre l'analisi dei nuovi meccanismi di solidarietà, specificando che trattasi di misure residuali ed eccezionali, molto lontane dai proclami di innovazione e stabilizzazione delle misure di equilibrio delle responsabilità che hanno accompagnato la presentazione del Patto.

I meccanismi sono individuati ed elencati all'art. 45 e consistono in:

– *ricollocazioni*;
– *rimpatri sponsorizzati*;
– *misure di sviluppo delle capacità nei settori dell'asilo, dell'accoglienza*

e del rimpatrio;

– *sostegno operativo*;

– *cooperazione con i Paesi terzi.*

Le misure, come anticipato, non sono sempre obbligatorie, in quanto si passa dalle situazioni ordinarie, connotate da interventi solo facoltativi, a fattispecie di pressione o addirittura di crisi, in cui si arriva – secondo un meccanismo procedurale abbastanza macchinoso – all'obbligatorietà delle misure.

Ricollocazioni

Ai sensi dell'art. 2 lett. u) del Patto, la *relocation* è definita come il trasferimento di un cittadino di un Paese terzo o di un apolide dal territorio dello Stato membro beneficiario a quello dello Stato membro di contribuzione[10].

L'ambito di applicazione *rationae personae* dell'istituto è diverso, come vedremo, a seconda della situazione specifica in ci si trova ma, in generale, si può affermare che sono esclusi dalla ricollocazione i richiedenti asilo soggetti alla procedura di frontiera e i soggiornanti irregolari, in caso di sbarchi dopo le operazioni Sar e nelle ipotesi di pressione migratoria.

Le categorie potenzialmente destinatarie dei trasferimenti ricollocatori sono cinque:

1. i richiedenti protezione internazionale non soggetti alla procedura di frontiera;
2. i beneficiari di protezione internazionale, quando il riconoscimento sia intervenuto da meno di tre anni;
3. i richiedenti soggetti alla procedura di frontiera (nelle situazioni ordinarie e secondo un meccanismo di totale volontarietà);
4. i cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (stessa casistica di cui a n. 3);
5. i cittadini dei Paesi terzi in condizione di irregolarità, per i quali sia infruttuosamente decorso il termine di 8 mesi per completare il rimpatrio sponsorizzato.

Possono essere ricollocati solo quei richiedenti protezione internazionale per i quali, a seguito dell'applicazione dei criteri del regolamento "ex

10) La definizione differisce da quella contenute nelle decisioni del 2015, nelle quali la ricollocazione venne definita come "il trasferimento del richiedente dal territorio dello Stato membro che i criteri di cui al capo III del regolamento (Dublino III) designano come competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, verso il territorio dello Stato membro di ricollocazione" e l'ambito di applicazione era limitato ad alcune categorie di richiedenti asilo giunti in Italia e in Grecia. Nella proposta Dublino IV, invece, si parlava di "assegnazione" e l'ambito di applicazione avrebbe dovuto comprendere tutti i richiedenti asilo, senza distinzione.

Dublino", lo Stato beneficiario della misura in esame risulti essere Stato di primo ingresso irregolare[11].

Non possono essere ricollocati, invece, coloro che, avendo presentato domanda nello Stato membro beneficiario, quale Stato di primo ingresso irregolare o regolare, siano però minori stranieri non accompagnati, abbiano familiari richiedenti o beneficiari di protezione internazionale in un altro Stato membro, facciano parte di un nucleo familiare che abbia presentato domanda simultaneamente, abbiano fatto ingresso regolare con visto o permesso valido o, infine, siano in possesso di un diploma o altra qualificazione ottenuta precedentemente in altro Stato membro.

La *ratio* di queste esclusioni è da ricercare nel voler riconoscere che l'esistenza di legami qualificati con lo Stato interessato è predominante rispetto alle esigenze di ricollocazione.

Per quanto riguarda i titolari di uno *status* di protezione internazionale, dal momento che probabilmente gli stessi avranno già avviato un percorso di integrazione socio-territoriale, la ricollocazione è possibile solo previa acquisizione del consenso scritto dei cittadini e, in quel caso, lo Stato di ricollocazione dovrà – senza alcuna discrezionalità da parte delle pubbliche autorità – garantire uno *status* equivalente a quello riconosciuto nello Stato membro beneficiario.

Lo Stato beneficiario, prima di procedere alla ricollocazione, deve porre in essere alcuni adempimenti: *in primis*, deve esaminare se il cittadino possa costituire pericolo per la sicurezza nazionale o il proprio ordine pubblico, interrompendo la procedura di trasferimento in caso di esito positivo; poi, deve procedere all'identificazione del soggetto, finalizzata all'eventuale rilevazione di legami significativi; infine, in caso di cittadini già titolari di protezione internazionale, deve acquisire il consenso scritto da parte di questi ultimi.

Le informazioni così raccolte andranno inviate allo Stato contribuente che ripeterà – dal proprio punto di vista – la valutazione di pericolosità e, in caso di esito positivo, notizierà lo Stato beneficiario nel giro di una settimana in merito agli elementi che denotano la pericolosità ed al fatto che il trasferimento non potrà avvenire.

In caso esito negativo, è sempre di una settimana il termine di conferma della ricollocazione ma, in questa ipotesi, al fine di prevenire comportamenti dilatori, è introdotto un meccanismo di silenzio-assenso, in virtù del quale, si ritiene che lo Stato abbia dato il suo assenso decorse una o due settimane[12]

---

11) Nelle ipotesi di ingresso regolare, quanto sopra è possibile solo per l'ingresso di individui non soggetti a visto e per i richiedenti che abbiano presentato domanda nella zona di transito internazionale di un aeroporto.

12) Il termine di due settimane si applica ai casi particolarmente complessi, per i quali l'esame delle informazioni ricevute richiede un particolare approfondimento: in quel caso lo Stato contributore dovrà comunicare allo Stato beneficiario di voler differire la risposta di una settimana.

senza che invii risposta allo Stato beneficiario.

Al termine di questa fase, lo Stato beneficiario ha l'onere di emettere – entro una settimana – la decisione di ricollocare e notificarla senza ritardo alla persona da trasferire: il trasferimento seguirà le regole del diritto nazionale dello Stato beneficiario, nel termine massimo di quattro settimane a decorrere dalla conferma espressa dallo Stato di destinazione o, in caso di ricorso da parte del cittadino contro il trasferimento, dalla decisione definitiva.

Il primo onere incombente sullo Stato di destinazione è quello di informare lo Stato beneficiario dell'arrivo in sicurezza – o della mancata presentazione – del cittadino ricollocato: successivamente, dovrà – in caso di ricollocato richiedente protezione internazionale – applicare i criteri regolamentari per individuare lo Stato competente, tenendo presente che non può rivestire questo ruolo lo Stato che ha beneficiato della ricollocazione e che, in caso di mancata individuazione, la competenza si radicherà nello Stato di ricollocazione.

Dal punto di vista finanziario, la proposta di regolamento prevede che gli Stati di destinazione riceveranno la somma di 10.000 Euro per ogni persona ricollocata; 12.000 se si tratta di minore straniero non accompagnato.

Rimpatrio sponsorizzato

La proposta di regolamento definisce lo Stato sponsor come quello Stato che si assume l'impegno di rimpatriare cittadini di Paesi terzi a beneficio di un altro Stato[13].

La sponsorizzazione dei rimpatrio è un meccanismo quindi che prevede la stretta collaborazione tra due Stati membri, in virtù del quale uno Stato – detto sponsor – adotta misure per rimpatriare concretamente cittadini di Paesi terzi che si trovino non sul proprio ma sul territorio dello Stato beneficiario.

Le misure possono estrinsecarsi in una o più attività di diverso tipo, quali, ad esempio, la consulenza in materia di rimpatrio e reintegrazione; oppure assistenza logistica o finanziaria o assistenza materiale o in natura; o, ancora, un'agevolazione delle attività attraverso il dialogo politico con i Paesi terzi di appartenenza dei cittadini da rimpatriare; contatti con le Autorità dei Paesi terzi al fine di facilitare l'identificazione dei cittadini ed il rilascio dei documenti di viaggio validi o, infine, l'organizzazione pratica del viaggio, con l'individuazione del mezzo di trasporto idoneo.

Come si sottolineerà in maniera più analitica nel prossimo paragrafo, questa misura è stata delineata in toni troppo pacati, per cui, a ben vedere, non reca in sé quella portata innovativa che, ad una prima lettura, le si possa attribuire.

13) Definizione data dall'art. 2 lett. t) della proposta di regolamento in esame.

Ciò perché, innanzitutto, la misura ha carattere facoltativo e alternativo alla ricollocazione, ma anche in quanto è connotata da una eccessiva flessibilità, consistente nella ampia gamma di attività[14] – non tutte particolarmente impegnative – in cui uno Stato può sostanziare la sponsorizzazione del rimpatrio: appare chiaro che questo meccanismo ambisce ad essere il viadotto per far accettare un sistema definito quale "solidaristico" anche a quei Paesi che tanto si sono opposti nel 2015.

Anche per il rimpatrio sponsorizzato è inserita una disposizione finalizzata a scongiurare i tentativi dilatori e ostativi all'efficacia della misura, per cui è sancito che, nel caso in cui il rimpatrio sponsorizzato non sia realizzato entro un termine massimo di 8 mesi (che qualora manchi un provvedimento di rimpatrio decorrono dalla data della decisione o comunque da quando il cittadino perde il diritto a restare nel territorio dello Stato beneficiario) lo Stato sponsor deve trasferire il cittadino nel proprio Paese, secondo la procedura della ricollocazione.

Altri contributi di solidarietà

La proposta di regolamento indica poi altre misure solidaristiche tra gli Stati membri, che vanno dallo sviluppo delle capacità nei settori dell'asilo, dell'accoglienza e del rimpatrio, al sostegno operativo ed alla cooperazione coi Paesi terzi: anche in questo caso, assistiamo alla massima flessibilità della solidarietà perché, come si dirà a breve, gli Stati sono pienamente liberi di indicare quale contributo sono disposti a fornire nelle situazioni ordinarie, così come possono, a certe condizioni, indicare una di queste attività come contributo alternativo alle ricollocazioni ed ai rimpatri sponsorizzati.

Da rimarcare è che, anche nelle ipotesi di massima discrezionalità a favore degli Stati contribuenti, la Commissione deve essere tenuta informata dell'attuazione di ogni misura concordata anche solo a livello bilaterale tra due Stati membri.

Una volta descritte le caratteristiche principali degli strumenti di solidarietà, occorre specificare che la scelta o comunque l'applicazione degli stessi subisce variazioni a seconda delle situazioni – di seguito enucleate – in cui ci si trova ad agire.

Situazioni ordinarie

14) La proposta specifica che queste attività si aggiungono a quelle che, nell'ordinarietà, già rientrano nella competenza di Frontex: ciò però non è del tutto esatto, in quanto l'organizzazione pratica dei rimpatri è un tipo di attività che oggi vede attiva anche Frontex, con la conseguente possibilità che si vengano a creare doppi canali di cooperazione in questa materia (soprattutto nei casi di rapporti diplomatici privilegiati tra stato sponsor e Paese terzo).

In questa ipotesi assistiamo ad una solidarietà facoltativa e massimamente flessibile. Uno Stato membro può fare richiesta di un sostegno al fine di prevenire una situazione di pressione migratoria ma, sia nell'*an* che nel *quomodo*, lo Stato membro cui perviene la richiesta è libero di scegliere, senza essere soggetto alla discrezionalità della Commissione che, in altre situazioni, assume invece un ruolo di prim'ordine.

La richiesta di solidarietà è notificata alla Commissione e non vi è un termine entro cui uno Stato è obbligato a rispondere, potendo aderire in qualunque momento[15]: la risposta è compendiata nel Piano di sostegno solidaristico di cui si dirà più avanti.

Unico limite alla libertà di scelta dello Stato contributore è l'accettazione da parte dello Stato membro del meccanismo solidaristico proposto, non potendosi, ovviamente, concepire un sistema di solidarietà "imposta".

I contributi volontari accettati saranno poi computati da quelli dovuti, nel caso si renda necessario calcolare una quota solidaristica in capo agli Stati nelle ipotesi di pressione migratoria.

Sbarchi ricorrenti in occasione di operazioni Sar

Indubbiamente le situazioni che maturano in questo scenario operativo sono quelle che maggiormente hanno creato problemi negli scorsi anni, con il ricorso alle soluzioni emergenziali delle ricollocazioni *ad hoc*.

In effetti, in queste fattispecie, si determina un complicato intreccio tra norme internazionali sul diritto del mare, procedure di ricerca e soccorso ed applicazione dei criteri "ex Dublino": il nuovo Patto impone una – almeno parziale – ricollocazione delle persone sbarcate, con ciò introducendo un'eccezione a quello che abbiamo visto essere ancora il criterio dominante per l'individuazione dello Stato competente, che di solito coincide con lo Stato di sbarco.

Si è già accennato però al fatto che sono estranei all'applicazione dei meccanismi di solidarietà i richiedenti soggetti alla procedura di frontiera che, come visto già in occasione della descrizione di questa procedura accelerata, rappresentano la percentuale maggioritaria delle persone che arrivano attraverso le operazioni Sar nei Paesi frontalieri come l'Italia.

La procedura per attivare la solidarietà in questo caso è molto farraginosa: non dipende da una esplicita richiesta da parte dello Stato interessato, ma scatta in base alle risultanze della "Relazione sulla gestione

15) D'altro canto questa forma di solidarietà potrebbe essere attivata anche *sua sponte* dallo Stato contributore, a prescindere da una richiesta in tal senso dello Stato beneficiario.

della migrazione"[16], che ha cadenza annuale ed ha lo scopo di monitorare l'evoluzione del fenomeno migratorio e delineare costantemente la capacità di risposta da parte degli Stati. È dunque la Commissione a determinare se uno o più Stati necessitino di un intervento *ad adiuvandum*, in quanto tenuti ad affrontare frequenti sbarchi o a gestire richiedenti vulnerabili, indicando il numero degli sbarchi previsto nel breve periodo e le misure di solidarietà ritenute congrue, incluse quelle di rafforzamento delle capacità.

Ed è sempre la Commissione ad invitare tutti gli Stati a fornire i loro contributi e, se ritenuti insufficienti, la stessa Commissione, al termine di un iter che può durare anche alcune settimane, può intervenire in modo risolutivo e, nel costituire le riserve di solidarietà, precisa la quantità delle persone da ricollocare e la quota spettante a ciascuno Stato contributore.

Questo penetrante potere della Commissione è volto a scongiurare che un eccessivo ricorso agli altri contributi di solidarietà vanifichi la costituzione della riserva di solidarietà a favore degli Stati interessati da sbarchi, la cui esigenza primaria è, ovviamente, la distribuzione delle persona per attenuare la responsabilità derivante dagli oneri di gestione conseguenti. Il potere della Commissione diventa poi addirittura sostitutivo, laddove intervenga, da parte di qualche Stato membro un vero e proprio rifiuto ad adempiere, perché, in tal caso, sarà la Commissione a stabilire quanto e tipologia dei contributi.

Una volta stabilite le riserve di solidarietà, non vi è un'automatica operatività delle stesse, in quanto la procedura prevede che a ciò serva una richiesta specifica da parte dello Stato interessato dagli sbarchi, proprio a rimarcare che questo meccanismo non risponde ad un interesse unionale, ma ad un interesse esclusivo di uno o più singoli Stati.

Qualora le riserve non siano utilizzate *in toto* in occasione degli sbarchi, è possibile destinarle, in caso di pressione migratoria, allo scopo di alleviare con immediatezza le difficoltà in cui uno Stato sui venga a trovare, nell'attesa che vengano avviate le procedure previste *ad hoc* per la specifica situazione. *A contrario*, se la riserva prevista per uno Stato si sia rivelata insufficiente

16) Art. 6 co. 4 della proposta: "La Commissione adotta ogni anno una relazione sulla gestione della migrazione per illustrare l'evoluzione prevista della situazione migratoria e lo stato di preparazione dell'Unione e degli Stati membri. Nel caso di flussi migratori generati dalle operazioni di ricerca e soccorso, la Commissione consulta gli Stati membri interessati e la relazione stabilisce il numero totale degli sbarchi previsti a breve termine e la risposta di solidarietà necessaria per sopperire alle esigenze degli Stati membri di sbarco attraverso la ricollocazione e attraverso misure nel settore dello sviluppo delle capacità, del sostegno operativo e della dimensione esterna. La relazione indica inoltre se determinati Stati membri incontrano problemi di capacità dovuti alla presenza di cittadini di Paesi terzi vulnerabili ed include i risultati nelle relazioni sul monitoraggio di cui al paragrafo 3, comprese le informazioni raccolte nel quadro del programma di preparazione e risposta alle crisi nel settore della migrazione e, se del caso, propone miglioramenti".

rispetto alle esigenze che la situazione di sbarco ha comportato, è prevista la possibilità di attingere alla riserva predisposta per un altro Stato, a meno che ciò non pregiudichi gli interventi a favore di quest'ultimo.

Pressione migratoria

Nelle situazioni innescate da una condizione di pressione migratoria, la discrezionalità riservata agli Stati membri si riduce inesorabilmente: innanzitutto, rispetto alle situazioni Sar, è ridotto il ventaglio di contributi tra cui scegliere e la Commissione ha un potere ancora più incisivo.

Il meccanismo può essere attivato su richiesta di uno Stato che si considera sotto pressione migratoria, oppure, di iniziativa, da parte della Commissione, che effettua una propria valutazione, coadiuvata da Frontex e dall'Agenzia per l'asilo, sulla base di alcuni elementi ritenuti indicatori[17], presi in considerazione negli ultimi sei mesi e comparandoli con la situazione generale dell'Unione.

A differenza del meccanismo Sar, qui lo Stato beneficiario viene sì consultato, ma non ha alcun potere di decidere in merito all'attivazione del meccanismo, non avendo la libertà di rifiutare: questa solidarietà imposta sembra rispondere alla *ratio* per cui – in queste ipotesi – la Commissione assuma il ruolo di promotore della solidarietà rispondente non ad un esclusivo interesse di uno Stato membro, bensì ad un globale interesse dell'unione, in nome del quale una eventuale contrastante volontà del singolo Stato deve soccombere.

La valutazione è contenuta nella "relazione sulla pressione migratoria"[18], nella quale sono indicate le capacità dello Stato sotto pressione, le sue esigenze generali per trattare i casi di asilo e di rimpatrio e le misure di solidarietà ritenute (dalla Commissione) risolutive del problema: e non parliamo solo dei contributi che possono essere forniti dagli altri Stati membri, ma anche di misure che può mettere in pratica lo stesso Stato sotto pressione, soprattutto nel settore dell'asilo e del rimpatrio.

A carico degli Stati non soggetti alla pressione è previsto un vero e proprio obbligo di offrire contributi solidaristici, da indicare, anche in questo caso, in un documento, definito come "piano per la risposta di solidarietà

17) Vari sono gli indicatori delineati dall'art. 50 della proposta: per citarne qualcuno, annoveriamo il numero delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini di Paesi terzi e la cittadinanza dei richiedenti; il numero delle decisioni di rimpatrio e il numero dei cittadini rimpatriati; il livello di cooperazione in materia di migrazione con i Paesi terzi di origine e di transito; la situazione geopolitica dei Paesi terzi che possa incidere sui flussi migratori, ecc.

18) Secondo l'art. 51 della proposta, la Commissione "… presenta la relazione sulla pressione migratoria al Parlamento europeo e al Consiglio entro un mese dalla data in cui la Commissione ha comunicato loro che stava effettuando una valutazione a norma dell'art. 50 co. 2…".

in situazioni di pressione migratoria", che dovrà specificare la tipologia di interventi prescelta, tra le ricollocazioni – che possono riguardare i richiedenti non soggetti a procedura di frontiera e beneficiari della protezione internazionale – ed i rimpatri sponsorizzati.

Con riferimento agli altri contributi solidaristici, è previsto che possano essere scelti solo se vi sia un'espressa indicazione sulla loro necessità nella Relazione della Commissione e sempre che questa scelta non comporti una riduzione delle ricollocazioni e dei rimpatri superiore al 30% rispetto agli impegni ritenuti necessari.

Il meccanismo replica gli *step* procedurali già visti per gli sbarchi, sia per il potere della Commissione di contestare e correggere i contributi, attraverso il Forum di solidarietà, sia per le tempistiche tra una fase e l'altra.

Nuova è la previsione di uno "sconto" del 10% della propria quota, a favore di quegli Stati contributori che, nei 5 anni precedenti, abbiano esaminato un numero di domande di protezione internazionale pari al doppio della media *pro capite* dell'Unione e che ha la chiara funzione di riequilibrare gli oneri a favore di Stati più oberati rispetto ad altri.

Considerando i poteri correttivi e sostitutivi in capo alla Commissione, l'atto di esecuzione, da ultimo, deve indicare il numero totale delle persone da ricollocare, quelle da sottoporre al rimpatrio sponsorizzato e la distribuzione di queste persone nei vari Stati contributori.

Situazioni di crisi migratoria

Come si è accennato all'inizio di questo elaborato, tra le varie proposte contenute nel Patto ce n'è una concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo che ha lo scopo di costruire un approccio strutturato per gestire le situazioni di difficoltà allo scopo di evitare risposte *ad hoc*. In questa proposta, dunque, sono delineate regole specifiche per affrontare efficacemente la situazione eccezionale di una crisi, a integrazione del meccanismo di solidarietà obbligatoria e delle procedure normalmente applicabili.

Questo strumento di crisi interessa quindi le situazioni eccezionali di afflussi massicci di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che arrivano in modo irregolare in uno Stato membro, afflussi che siano di entità e natura tale da rendere inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio di uno Stato membro, che rischino di avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo e del sistema di gestione della migrazione dell'Unione o che possano renderne impossibile l'applicazione, così come si occupa delle situazioni in cui si registra solo il rischio di tali arrivi.

In queste situazioni, la contribuzione solidaristica si rafforza, grazie alla contrazione dei tempi previsti per la reazione ed al maggior ambito di applicazione della ricollocazione obbligatoria, secondo un meccanismo che ricalca quello previsto per la pressione e che, quindi, si pone come fine ultimo la tutela dell'interesse globale dell'Unione.

Anche in questo caso, il giudizio sull'esistenza o meno di una crisi migratoria è rimesso alla valutazione discrezionale della Commissione, secondo una valutazione analoga a quella prevista per il meccanismo già analizzato in caso di pressione migratoria.

Anche l'ambito soggettivo di applicabilità delle *relocations* è esteso rispetto alle situazioni prima analizzate, in quanto diventano ricollocabili anche i richiedenti soggetti alla procedura di frontiera ed i soggiornanti in posizione irregolare.

Per i rimpatri sponsorizzati, il termine è ridotto da 8 a 4 mesi, pena la ricollocazione del rimpatriando nel territorio dello Stato sponsor.

Gli Stati, che non possono usufruire dello sconto del 10% prima citato, devono rispondere con i "piani di risposta solidaristica alle crisi", da presentare entro una settimana, soggetto all'ormai noto potere correttivo e sostitutivo della Commissione, che emanerà l'atto di esecuzione nel ridotto termine di 7 giorni.

2.3. Punti di forza e di debolezza

Tra i meriti della proposta di riforma, da annoverare è sicuramente l'introduzione anche terminologica, in un progetto normativo in tema di migrazione, del concetto di solidiarietà quale ingranaggio che si inneschi fuori da una logica di emergenzialità, in adesione alle istanze provenienti dagli Stati di primo ingresso, nel tentativo di costruire un sistema europeo di gestione del fenomeno migratorio e non meramente interstatale.

L'analisi però delle modalità di estrinsecazione di questo vincolo solidaristico lasciano trasparire un sistema debole, poco incisivo e di certo privo del vigore indispensabile per apportare efficaci innovazioni in senso europeista.

Sicuramente, ciò è in parte dovuto al mancato superamento del criterio di primo ingresso per la distribuzione degli oneri di responsabilità, in quanto, in tal modo, la solidarietà entra nel sistema come un'eccezione e non come regola generale: ma l'esigenza degli Stati di frontiera è quella di ottenere un meccanismo automatico di ricollocazione che prescinda dalla tipologia dei cittadini che fanno ingresso, dal tipo di situazione che si sta vivendo e, soprattutto, che non sia subordinato alla volontarietà degli Stati.

A corroborare questa posizione di perplessità in ordine all'efficacia del sistema, interviene anche l'art. 9[19] della proposta di regolamento sulle situazioni di crisi, che prevede una particolare forma di solidarietà procedurale che opera a favore degli Stati contributori, per consentire loro di sottrarsi agli obblighi di solidarietà.

Questa norma dispone, infatti, che gli Stati che dovessero trovarsi in una condizione di forza maggiore ostativa al corretto adempimento degli obblighi solidaristici, devono notificarlo alla Commissione ed agli altri Stati membri, illustrando le ragioni e fornendo un quadro informativo.

La notifica ha un effetto solo informativo, in quanto opera *de jure*, non avendo bisogno di una valutazione nel merito da parte della Commissione e determina, come conseguenza, la sospensione degli obblighi di contribuzione per un periodo di sei mesi: non si può non pensare che questo meccanismo potrebbe subire un uso distorto ed eccessivo da parte di quesgli Stati che, già in passato, si sono sottratti al meccanismo solidale, pur andando incontro a procedure di infrazione.

Esiste poi un altro aspetto molto preoccupante del meccanismo di solidarietà, ed è l'uso della detenzione che questo comporterebbe.

Come accennato precedentemente, i richiedenti asilo possono essere trattenuti nell'ambito delle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera. Quando, all'interno del meccanismo di solidarietà, uno Stato membro sovrintende al rimpatrio di un migrante, questo Stato membro ha otto mesi per portare a termine la procedura.

Nel caso in cui la procedura abbia un esito negativo e la persona non sia stata rimpatriata entro otto mesi, lo Stato membro dovrà ricollocare la persona nel suo territorio e proseguire gli sforzi per rimpatriarla. Nella proposta, non è chiaro come verranno trattate queste persone: verranno detenute nuovamente nello stato sponsor? Per quanto tempo? Data la discrepanza da Paese a Paese e l'assenza di meccanismi di monitoraggio, questa procedura solleva molti dubbi e questioni.

---

19) Ai sensi dell'art. 9: "1. Qualora uno Stato membro si trovi in una situazione di forza maggiore che gli renda impossibile rispettare l'obbligo di attuazione delle misure di solidarietà entro i termini stabiliti agli articoli 47 e 53, paragrafo 1, del regolamento (UE) XXX/XXX [*Gestione dell'asilo e della migrazione*] e all'articolo 2 del presente regolamento, lo comunica senza indugio alla Commissione e agli altri Stati membri. Lo Stato membro interessato indica le precise ragioni per cui ritiene di trovarsi in una situazione di forza maggior e fornisce tutte le informazioni necessarie a tal fine. Dopo tale comunicazione, in deroga ai termini stabiliti da tali articoli, i termini ivi definiti per l'attuazione delle misure di solidarietà sono sospesi per un periodo massimo di sei mesi. 2. Quando uno Stato membro non si trova più in una situazione di forza maggiore comunica immediatamente alla Commissione e agli altri Stati membri che tale condizione è cessata. Dopo tale comunicazione la proroga di cui al paragrafo 1 cessa di applicarsi".

Inoltre, nel caso di un ricollocamento, la proposta stabilisce che gli Stati membri possono ricollocare un beneficiario di protezione internazionale in un altro Paese entro tre anni dal momento in cui viene garantito lo status.

Questa possibilità compromette chiaramente il percorso d'integrazione dei richiedenti asilo e riduce il contributo positivo che potrebbero portare all'economia di uno Stato membro.

Con specifico riferimento ai costi che l'Italia dovrebbe comunque affrontare, basti pensare che, quale *step* prodromico alla *relocation*, a suo carico resterebbero comunque l'onere di svolgere tutte le attività di *screening* all'ingresso, di effettuare una valutazione sulla esistenza di rischi per la sicurezza e l'ordine pubblico nazionali ed effettuare una mini procedura Dublino diretta alla eventuale ricognizione dell'esistenza di legami familiari che impedirebbe l'operatività della procedura.

A ciò si aggiungano i non esigui costi della prima accoglienza e quelli relativi all'eventuale adozione di provvedimenti coercitivi.

Anche la farraginosità della procedura, con iter molto macchinosi[20] e con un potere decisamente molto forte in capo alla Commissione, determina che il rischio – non peregrino – di un non funzionamento del sistema per la sua eccessiva burocraticità gravi esclusivamente sui Paesi di primo ingresso.

Nella procedura di ricollocamento, poi, non è mai preso in alcun modo in considerazione il punto di vista dei cittadini da assoggettare alla procedura: ciò non depone a favore di un giudizio positivo sul Patto dal punto di vista del rispetto dei diritti umani e della giusta valutazione degli interessi dei richiedenti protezione internazionale.

Anche per questo strumento si notano tempi troppo lunghi e una procedura assolutamente complessa: il dato temporale non è da sottovalutare, in quanto determina la possibilità che un cittadino straniero soggiorni nello Stato di primo ingresso – con tutte le conseguenze in tema di costi di gestione – circa un anno intero[21], rendendo dunque vanificato l'intento di ridurre la pressione su questi Paesi.

In generale, possiamo senza dubbio sostenere che uno dei limiti più

20) Un esempio di eccessiva burocratizzazione della procedura sta nel fatto che, a seguito della ricollocazione, lo Stato ricevente dovrà applicare i criteri del sistema "ex Dublino", per verificare l'esistenza di uno Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale, con la possibilità che tutto il procedimento di ricollocazione si riveli inutile, in quanto il richiedente va trasferito in un terzo Stato membro, con inevitabili sprechi di tempo e duplicazione di costi, oltre che la perpetrazione di una condizione di estrema fragilità del richiedente che vede prolungarsi la sua condizione di instabilità.

21) Questa tempistica si ricava aggiungendo agli 8 mesi previsti per il rimpatrio, i tempi procedurali della relazione sulla pressione migratoria, delle risposte degli Stati, dell'atto di esecuzione della Commissione e della conferma per lo Stato sponsor.

significativi del sistema solidaristico così delineato è l'assenza di disposizioni funzionali al rispetto degli obblighi assunti dai singoli Stati: questa lacuna – con molta probabilità – inciderà pregiudizievolmente sul grado di partecipazione degli Stati non direttamente interessati dai flussi migratori e, di conseguenza, avrà ripercussioni negative sulla idoneità di tali meccanismi ad alleviare effettivamente la pressione sugli Stati di primo arrivo.

Il meccanismo disegnato dalla Commissione è un sistema di solidarietà «asimmetrica» se non nell'*an* certamente nel *quomodo*, che cerca attraverso la flessibilità nella individuazione dei doveri di solidarietà e la predisposizione di incentivi di natura economica di favorire una effettiva e "spontanea" – pur nell'ambito di misure di natura obbligatoria – adesione al medesimo.

Attraverso, quindi, la flessibilità nella scelta delle misure che ciascuno Stato potrà autonomamente decidere di adottare, si è voluto in qualche modo equilibrare la natura obbligatoria del meccanismo, peraltro limitata alla previa dichiarazione dell'esistenza di una situazione di pressione o crisi migratorie: l'obiettivo pare essere quello di risolvere l'asimmetria distributiva tra gli Stati membri, che caratterizza in modo ormai strutturale il sistema europeo di asilo, attraverso una concezione asimmetrica dei doveri di solidarietà.

Se questa sarà la "via" europea alla solidarietà, sarà necessario altrettanto realisticamente riconoscere che l'altra "faccia" della gestione dei fenomeni migratori – la protezione effettiva dei diritti delle persone richiedenti protezione internazionale – difficilmente potrà essere garantita attraverso il riconoscimento di una dimensione verticale della solidarietà.

Anzi, l'inclusione della misura della *return sponsorship* quale alternativa alla *relocation* è stata interpretata da alcuni tra i primi commentatori del Patto quale segnale della volontà politica di confermare la centralità di una concezione "intergovernativa" del principio della equa ripartizione della responsabilità, lasciando ai margini del sistema la protezione dei diritti delle persone direttamente coinvolte.

L'obiettivo del Patto pare essere piuttosto quello di assicurare una maggiore efficienza del modello esistente, interpretando i doveri di solidarietà – tra Stati – non tanto come espressione di una comune adesione ad un sistema europeo *comune* di asilo, che faccia della solidarietà rispetto alla distribuzione fisiologica delle richieste il presupposto per una equa ripartizione delle responsabilità, quanto piuttosto come strumento di un successivo riequilibrio dei "costi" prodotti dalla gestione dei flussi migratori nel momento in cui gli effetti di questi ultimi risultino difficilmente (situazione di "pressione") o non più sopportabili (situazione di "crisi") per gli Stati membri interessati in prima battuta da tale fenomeno.

La logica di compromesso utilizzata dalla Commissione scontenta sia gli Stati di primo ingresso, che non ottengono né la modifica del criteri del sistema Dublino, né l'obbligatorietà delle ricollocazioni; ma di certo non soddisfa neppure gli Stati del gruppo di Visegrad che, nonostante la flessibilità dei contributi, assistono all'introduzione del concetto di una solidarietà obbligatoria, tranne che nelle situazioni ordinarie.

E si può immaginare, senza tema di offrire prospettive fantasiose, che una posizione critica sarà assunta anche dal Parlamento europeo che, nel 2017, aveva proposto un sistema completamente differente, aderendo ad una prospettiva – forse difficilmente praticabile, ma di certo rivelatrice di una visione più rivoluzionaria del fenomeno – proiettata in un'ottica unionale e rispettosa degli interessi dei migranti.

Conclusioni

Sebbene il Patto fosse stato annunciato da mesi, accompagnato da dichiarazioni di grande entusiasmo che prospettavano un sistema di rottura con il passato, dall'analisi svolta si capisce che i meccanismi pratici introdotti non rappresentano, in sostanza, quel "nuovo inizio" tanto proclamato.

Le criticità del sistema attuale di gestione del fenomeno migratorio sono sotto gli occhi di tutti e, difficilmente, si può pensare che questo pacchetto subisca la stessa sorte della proposta del 2016, proprio perché, in questo momento, l'urgenza di "cambiare" è avvertita come una priorità assoluta.

Il punto, purtroppo, come si è accennato nel corso della trattazione, è che, per ottenere un consenso su una nuova strategia migratoria, la Commissione ha dovuto costruire "una casa a più piani" sorretta però da una logica di compromesso, che renda appetibile le novità normative per tutti gli Stati membri che, come la storia recente ci insegna, sono su posizioni ai limiti dell'antitesi.

Quindi, sotto il profilo sostanziale, le lungimiranti riforme annunciate a fine 2019 si sono ridotte in un deludente *patchwork* di misure disorganiche e poco incisive, che lasciano intonse le questioni problematiche principali.

Dal punto di vista procedurale, difficile immaginare che l'impianto normativo prospettato incontri il consenso unanime degli Stati: la posizione del Governo italiano è molto critica con riferimento alle procedure di *screening* e di procedura di frontiera, soprattutto per quanto riguarda il concetto di trattenimento e le conseguenze in termini problematiche logistiche di accoglienza.

Indubbiamente meritorio è l'approccio metodologico della riforma: il nuovo Patto affronta con un approccio generale i temi della migrazione e dell'asilo, a conferma di quanto siano strettamente connessi questi aspetti in una strategia complessiva del fenomeno, cercando di dare armonia alla normativa esistente; inoltre, introduce letteralmente un concetto di solidarietà a favore degli Stati più esposti, che trascende il piano meramente intenzionale, per tradursi comunque in meccanismi operativi, in azioni concordate che seguono procedure e tempistiche precise.

Nel tentativo però di trovare un equilibrio tra le divergenti prospettive nazionali, il nuovo Patto si concentra su un aspetto molto securitario, in quanto dà rilievo al rafforzamento dei controlli ed alla limitazione degli ingressi e dei movimenti secondari, lasciando irrisolto, ad esempio, il nodo cruciale del Paese di primo ingresso tra i criteri per stabilire la competenza di uno Stato ad esaminare una domanda di protezione internazionale.

Altro punto debole del Patto, come già sottolineato nel corso della trattazione è la volontarietà inserita nei meccanismi di solidarietà, tra i quali non è stato introdotto alcun ricollocamento automatico ed obbligatorio; se a ciò si aggiunge la totale assenza di un sistema sanzionatorio per i casi di inadempimento, la solidarietà si tramuta in un dovere *soft*, molto lontano dal carattere pregnante che invece questo principio dovrebbe rivestire in un'ottica unionale del fenomeno.

La vera equità nella condivisione della responsabilità può verificarsi solo con la realizzazione di un meccanismo europeo di presa in carico dei cittadini, con un ruolo centrale alle istituzioni europee, che funzioni indipendentemente dalla volontarietà dei singoli Stati.

Le organizzazioni umanitarie, poi, hanno evidenziato come il richiedente asilo non sia mai considerato protagonista in questo Patto: le procedure di frontiera, i tempi dei trattenimenti, le *relocations*, sono solo alcuni degli istituti in cui la prospettiva difensiva dei confini finisce per oscurare il cittadino richiedente asilo: sono troppe le zone d'ombra che si prestano – se distorte – ad una perniciosa compressione dei fondamentali diritti umani e ad una sommaria disamina delle posizioni che prescinda dall'invece essenziale valutazione particolareggiata dei singoli casi.

Il risultato è quello di un pacchetto normativo che – nonostante le dichiarazioni di accompagnamento – sembra affrontare il tema dei flussi migratori come un problema di ordine pubblico e di sicurezza, senza considerare che il fenomeno è ormai costante e l'unico modo per disciplinarlo è avere un'ottica chiara e univoca.

Gli atteggiamenti possono essere solo due: o si sposa una posizione di

chiusura e, in quel caso, ben si comprende la *fictio iuris* del mancato ingresso nel territorio dello Stato adottata nel procedimento di frontiera, che tanto ci richiama la politica statunitense espressa dall'*expedite removal procedure*, così come l'attenzione dedicata al rafforzamento dei rimpatri; o si decide di adottare una politica di integrazione e, in quest'altro caso, la Commissione avrebbe dovuto seguire lo spirito innovativo del Parlamento, focalizzando l'attenzione su nuovi canali regolari di ingresso, sviluppando organiche progettualità sull'accoglienza e orientando le procedure alla massima tutela dei richiedenti protezione internazionale.

Ovviamente si tratta di una scelta politica, ma un'Europa che si voglia riformare non può sottrarsi e deve cercare di rivestire un ruolo importante nelle grandi sfide globali, tra le quali rientra di certo la politica migratoria, nella sua gestione non più in ottica emergenziale ma stabile e, soprattutto, con un approccio che abbia come riferimento non i territori dei singoli Stati membri, ma il territorio dell'Unione europea ed i suoi confini.

Bibliografia

Caggiano G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, 2020

Morgese G., *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Annali AISDUE*, Focus "La proposta di patto su immigrazione e asilo", 23 ottobre 2020

Nascimbene B., *La dimensione interna ed esterna della politica d'immigrazione e asilo. Principi e valori*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020

Sinagra A. - Bargiacchi P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, 2019

Valvo A.L., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2019

Documenti

Camera dei Deputati, *Documentazione per le Commissioni; Esame di atti e documenti dell'Unione europea - Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in *www.camera.it*

Commissione europea: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, in *www.ec.europa.eu*

Commissione europea: *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e*

del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX (Fondo Asilo e migrazione), in *www.ec.europa.eu*

Commissione europea: *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, in *www.ec.europa.eu*

Commissione europea: *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della mihrazione e dell'asilo*, in *www.ec.europa.eu*

Commissione europea: *Proposta modificata di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce una procedura comune per la protezione internazionale nell'Unione e che abroga la direttiva 2013/32/UE*, in *www.ec.europa.eu*

Documenti associati al pacchetto migrazione ed asilo: *Pacchetto migrazione ed asilo: documenti relativi al nuovo patto sulla migrazione e l'asilo adottati il 23 Settembre 2020*, in *www.ec.europa.eu*

Sitologia

Bargiacchi P., *Elementi di convergenza del modello di sicurezza europeo versoil modello statunitense nella gestione dei flussi misti irregolari*, dicembre 2017, in *www.academia.edu*

Borraccetti M., *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo n. 1/2021, su *www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it*

Celoria E., *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di Giustizia e le sfide del nuovo Patto sulle migrazioni e l'asilo*, in *Quaderni europei*, su *www.europeanpapers.eu*

Colombo E., *Trattenimento nelle zone di transito e inamissibilità delle domande di asilo. La Corte di giustizia e le procedure di frontiera*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo n. 3/2020, su *www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it*

De Pasquale P., *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", I Post di AISDUE, II (2020), n. 1, 5 ottobre 2020, su *www.aisdue.eu*

Di Pascale A., *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti*

per accontentare tutti, 2020, in *www.rivista.eurojus.it*

Di Pascale A., *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", I Post di AISDUE, III (2021), n. 9, 20 gennaio 2021, su *www.aisdue.eu*

Favilli C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico*", in *www.questionegiustizia.it*, 2 ottobre 2020

Marchegiani M., *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sotto il prisma della nozione di vulnerabilità*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, novembre 2020

Morandi N., *Le procedure accelerate per l'esame della domanda di protezione internazionale: analisi dell'art. 28-bis, D.lgs. n. 25/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo n. 3/2020, su *www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it*

Morgese G., *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Focus Human Rights*, 28 dicembre 2020, su *www.federalismi.it*

Moschetta T.M., *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei cirteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, Focus "La Proposta di Patto su immigrazione e asilo", I Post di AISDUE II (2020), n. 6, 26 novembre 2020, in *www.aisdue.eu*

Penasa S., *Il nuovo Patto e l'idea di solidarietà: principio fondativo del sistema europeo di asilo o metodo di allocazione delle responsabilità tra Stati membri?*, da *Adim blog*, novembre 2020, su *www.adimblog.com*

Penasa S., *Le politiche migratorie "al confine": la Corte EDU tra nozione di "Paese terzo sicuro" e di restrizione della libertà delle persone richiedenti asilo. Il caso Ilias e Ahmed c. Ungheria*, 1, 2020, in *www.forumcostituzionale.it*

Pistoia E., *Il nuovo Patto e la gestione degli sbarchi*, da *Adim blog*, novembre 2020, in *www.adimblog.com*

Rescigno F., *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo n. 3/2020, su *www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it*

Rizza L., *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo 1/2018, su *www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it*

Parte III
Voci dall'Aula

L'utilizzo dei dati della ANBSC (Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata) a fini di investigazione preventiva sulla presenza della criminalità a livello territoriale

di Luigi De Simone*

Abstract

"Follow the money", questa la predittiva, straordinaria visione del Dott. Giovanni Falcone, che riteneva che la mafia si può vincere solo colpendola nelle ingenti ricchezze accumulate, nella sua consistente forza finanziaria, nei suoi forzieri, nei canali ingegnosi attraverso i quali passa il flusso delle sue enormi risorse economiche; si tratta, evidentemente, di una strategia funzionale alla decapitazione delle famiglie mafiose e, conseguentemente, un imprescindibile punto di partenza dell'azione di contrasto richiesta sul territorio alle forze di polizia e all'autorità giudiziaria.

Negli anni, infatti, la rapida evoluzione della componente economico finanziaria del fenomeno mafioso ha determinato una trasformazione delle organizzazioni criminali in veri e propri soggetti economici attivi sui mercati, capaci di distorcerne i legali meccanismi di funzionamento e di accumulare immensi patrimoni; nonostante le numerose indagini giudiziarie di successo e le continue azioni preventive e repressive assicurate dallo Stato, l'inquinamento del tessuto economico da parte della criminalità organizzata continua a manifestarsi non soltanto nelle Regioni storicamente caratterizzata dall'endemica presenza di consorterie di tipo mafioso, ma in tutto il territorio nazionale e anche all'estero.

In tale contesto, l'immenso patrimonio immobiliare, economico e anche aziendale sottratto alle consorterie criminali, ha imposto l'esigenza di assicurare un'unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose, al fine di garantire un rapido utilizzo di tali risorse; all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata

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

(ANBSC), istituita nel 2010, è stato affidato questo complesso compito che richiede un'azione corale di diversi soggetti istituzionali pubblici e privati.

La banca dati dell'ANBSC, in cui sono riportati, in tempo reale, tutti i dati relativi agli immobili e alle aziende in gestione ovvero già destinate costituisce, specie per gli investigatori delle forze di polizia e per l'autorità giudiziaria, un utilissimo strumento di analisi per delineare un'esatta mappatura dell'incidenza dei fenomeni mafiosi in un determinato territorio e, in particolare, dei settori e delle aree economiche d'investimento su base regionale, provinciale e comunale che sarà oggetto di approfondimento del presente lavoro.

Un ulteriore, interessante focus oggetto di questo studio è riservato alle aziende confiscate, con particolare riguardo alle ragioni istituzionali, normative e gestionali che ne determinano, nella maggior parte dei casi, il fallimento o, nella migliore delle ipotesi, dopo anni di gestione da parte dello Stato, l'impossibilità di un reale futuro di sviluppo.

Più in dettaglio, se relativamente agli immobili confiscati la finalità di restituzione alla collettività di tali beni per il loro riutilizzo con utilità sociale non pone particolari criticità se non quelle determinate delle precarie condizioni infrastrutturali di molti di tali cespiti che richiedono consistenti interventi economici di ripristino e ne scoraggiano le richieste di assegnazione, molto diversa è la sorte delle aziende sequestrate e confiscate. L'attuale approccio alla loro gestione, prevalentemente orientato alla loro mera conservazione a cura dell'Amministrazione giudiziaria in prima battuta e dell'ANBSC successivamente alla confisca definitiva, non appare tuttavia coerente con l'obiettivo di reimpiego, sviluppo e rilancio dei patrimoni sottratti alla criminalità e con l'alto valore simbolico e sociale dell'impresa strappata alle mafie. Un approccio che nei fatti produce il declino delle aziende fino al loro fallimento, con la pericolosa conseguenza di alimentare la convinzione, specie nei territori più sensibili alle manifestazioni criminali ed economicamente meno evoluti, che con la mafia si lavora, con lo Stato no!

Sin dalla fase del sequestro le aziende, che poi verranno successivamente confiscate, subiscono un vero e proprio trauma venendo private delle minime condizioni di sopravvivenza, delle leve competitive, nonché dei vantaggi, privilegi e facilitazioni che costituiscono la loro rete di illegalità (distorsione della concorrenza, controllo del territorio, controllo dei prezzi, mancanza di garanzie per i lavoratori, evasione fiscale, ecc.); questa discontinuità con il passato determina la necessità di un'attenta scelta manageriale che individui quali aziende possiedano un effettivo potenziale di sviluppo, continuazione o ripresa dell'attività produttiva qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse generale dello Stato (salvaguardando l'occupazione dei lavoratori

e, nel contempo, i diritti dei diversi attori economici legati da rapporti giuridici e patrimoniali con le imprese interessate).

Le pur rilevanti recenti modifiche normative intervenute con riferimento alla legislazione antimafia non hanno, probabilmente, conferito alla ANBSC, piuttosto che all'amministratore giudiziario – chiamato alla gestione dei beni sequestrati sin dall'origine del lungo e complesso procedimento di confisca – le necessarie leve manageriali per una valorizzazione economica dei patrimoni aziendali confiscati, che richiede competenze e concertazione di comportamenti e decisioni finalizzati a riportare rapidamente al libero mercato quelle imprese con concrete capacità reddituali e occupazionali, anche nella loro importantissima funzione di simbolo di lotta alla criminalità.

Il riutilizzo delle aziende confiscate, almeno di quelle che sembrano possedere i requisiti per il rilancio e il potenziale recupero in condizioni di legalità, economicità e competitività, non può prescindere da un'articolata strategia di gestione che distingua e persegua le diverse e distinte modalità manageriali dalla custodia e conservazione alla restituzione alla società, ovvero dalla massimizzazione economica al rilancio selettivo.

* * *

"Follow the money", is the predictive and remarkable concept and investigative method used by Magistrate Giovanni Falcone, who believed that Mafia-type organizations can be defeated only when their considerable assets and properties are seized and confiscated, or when their conspicuous financial wealth is detected, together with their criminal circuits and channels through which huge amounts of economic resources flow. As a matter of fact, it is a sort of strategy aimed at disarticulating families belonging to Mafia-type gangs and, accordingly, an essential starting point for Police Forces as well as for Judicial Authorities to counter this phenomenon over the territory.

In fact, in the course of the years, the fast development of the economic and financial resources of Mafia-type groups has brought about a transformation of criminal organizations into economic actors operating over the markets to distort their legal circuits and accumulate huge assets. Notwithstanding the several successful judicial investigations and the ongoing prevention and repression activity carried out by the Italian competent authorities, organized crime has deeply penetrated into the economy of our country and has continued operating not only in the regions which are historically famous for the everlasting presence of Mafia-type groups but also over the whole territory of Italy as well as abroad.

In this context, the huge estate property and the economic and entrepreneurial assets confiscated from criminal organizations made it necessary to guarantee an homogeneous and efficient administration and destination of the assets seized and confiscated from Mafia-type groups, with the aim of allowing the use of those resources in a short period of time. The National Agency for the Administration and Destination of the Assets Seized and Confiscated from Organized Crime (ANBSC according to the Italian acronym), established in 2010, has been tasked with carrying out this complex function requiring a joint action among different institutional public and private actors.

The database of ANBSC, containing all the updated information related to the estate properties as well as to the companies confiscated from organized crime groups, represents a very useful analysis instrument, especially for Police Forces investigators as well as for Judicial Authorities, to outline in details the impact of Mafia-type criminal activity on a peculiar territory and, in particular, to detect the economic investment areas and sectors at regional, provincial and municipal level. As a matter of fact, this topic is a further subject for an in-depth analysis conducted in this dissertation.

Attention is also focused on the issue concerning the companies confiscated from Mafia-type groups, with a special regard to the institutional, regulatory and management reasons which, in most cases, cause their business failure or, at best, after some years of State administration, their inability to have a future development.

In particular, it is to be pointed out that there aren't significant problems in relation to real estates which have to be returned to society for purposes of social utility, although many properties are left in bad infrastructural conditions, thus requiring considerable amount of money to be restored and discouraging the request for real estate assignment. On the contrary, the situation related to seized and confiscated companies is very different. According to the current approach, in most cases those companies are firstly managed by the judicial administration authorities with the aim of simply preserving them and, after the ultimate confiscation, by the ANBSC. However, this approach is not in line neither with the intention to re-use, develop and re-invest the assets which have been confiscated from organized crime nor with the symbolic and social value represented by the companies saved from Mafia-type groups. In reality, this situation brings about the worsening of the financial conditions of the companies, thus leading them to their failure, with the dangerous consequence of confirming the opinion according to which the possibilities to get a job are provided for by Mafia and not by the State,

especially in those territories which have more economic problems and where the activity of criminal groups is more intense.

The companies which are seized and then confiscated have to face a lot of problems since they are deprived of their conditions for survival, of the possibilities to be competitive as well as of their benefits, privileges and opportunities, which are an integral part of their illegal network (distorsion of competition, control over the territory, control over the prices, lack of guarantees for workers, tax evasion, etc.). This break with the past brings about the need to make a careful managerial choice aimed at identifying those companies which offer effective potential to develop, carry on and relaunch production activities, when it is more useful for the general interest of the State (to safeguard the employment of workers and, at the same time, the rights of the different economic actors having legal and financial relationships with said companies).

The important recent amendments introduced to the anti-Mafia legislation haven't probably provided ANBSC, or the judicial administrator responsible for the management of the confiscated assets since the moment of their seizure to the end of the long and complex confiscation procedure, with the necessary management tools used to increase the economic value of confiscated corporate assets. Actually, this strategy requires competences and cooperation in the initiatives and decisions to be adopted, with the purpose of allowing those companies to rapidly operate again on the free-market and to be able to generate profits and create job opportunities, thus countering organized crime.

The re-use of confiscated companies, at least of those which are characterized by the adequate potential for economic development, as well as for promoting legality and ensuring normal competition rules, is stricly depending on a complex management strategy aimed at identifying and recognizing the differences between the various administration methods, such as the custody and preservation of seized assets and their return to civil society, as well as between profit maximization and selective economic recovery.

* * *

1. Criminalità organizzata, patrimoni e imprenditorialità

1.1. L'idea del contrasto alla criminalità organizzata sul piano economico

Nel tempo, in Italia, grazie ai numerosissimi successi investigativi e giudiziari nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, si è sempre più affermata la consapevolezza che le consorterie criminali mafiose, nel senso più ampio del termine, rappresentino il principale avversario dell'equilibrata e sostenibile crescita economica, ovvero un ostacolo agli investimenti interni e internazionali. Tale constatazione, unita all'aumentata presenza della *mafia*, della *'ndrangheta* e della *camorra* anche nelle aree del nord Italia, ha sempre più rafforzato l'idea che le organizzazioni criminali costituiscano un gravissimo pericolo per l'intero mondo delle imprese e per la società civile nel suo complesso e che, pertanto, si renda quanto mai necessario provvedere ad eliminare l'inquinamento del tessuto economico dalle stesse imposto, sottraendo loro capitali, beni e interessi.

Lo sviluppo economico, sociale e civile non può infatti prescindere da una convinta, corale iniziativa istituzionale contro l'economia illegale e le attività illecite della criminalità organizzata, sempre più concepite come vere e proprie *holding* criminali, anche transnazionali, assolutamente non ispirate a principi di legalità, sana imprenditorialità e responsabilità che, invece, devono caratterizzate i mercati e le politiche economiche.

Come noto, il principio di legalità è alla base della concorrenza ed è condizione basilare per il buon funzionamento del mercato, in una cornice istituzionale di sana democrazia liberale; la legalità è anche un *asset* fondamentale della competitività di un territorio, leva essenziale dello sviluppo, non solo economico, ma anche sociale e civile. L'imprenditorialità, invece, è da intendersi come processo creativo di valore, intraprendenza, innovazione, cambiamento e rappresenta un motore di ricchezza e lavoro; non da ultimo, il concetto di responsabilità, non solo imprenditoriale, che consiste nel farsi carico di interessi positivi generali, ovvero nel sostegno sia della promozione dell'impresa e dei suoi valori sia della repressione dei fenomeni che distorcono la concorrenza e le libertà per iniziativa della criminalità organizzata.

La "*cultura*" mafiosa e criminale è l'antitesi di principi sopra richiamati, poiché priva di valori comuni di spessore e fondata su ideologia gregarie, di sudditanza, clientelare, nonché orientata sulla violenza e sulla repressione; le imprese appartenenti alla criminalità organizzata agiscono con modalità

illegali[1] e di concorrenza sleale che ne alimentano il potere competitivo rispetto ai soggetti che operano legalmente. Esse possono anche agire svolgendo attività lecite e operare in mercati leciti, ma traggono in ogni caso la propria competitività dalla forza di intimidazione dell'associazione a cui appartiene il proprietario di tali unità economiche; non di rado sono gestite secondo logiche di affiliazione paternalistica, oppressione e/o fedeltà e operano in una prospettiva di breve termine, spesso solo speculativa, che punta a massimizzare il profitto e a minimizzare le spese e gli investimenti[2].

Il primo vero intervento normativo per l'aggressione dei patrimoni della criminalità organizzata è contenuto nella legge "Rognoni - La Torre" del 1982[3] nella quale vengono prese in considerazione, oltre alle misure di prevenzione personali anche quelle patrimoniali ritenute, all'epoca, assolutamente innovative e indispensabili per *anemizzare* il grande potere criminale delle organizzazioni mafiose e il controllo del territorio e della filiera economica dalle stesse esercitato.

Solo alcuni anni dopo, il decreto legge n. 230/1989 "*Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati si sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575*", convertito in legge n. 282 del 1989, si preoccupò di rendere proficua la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; con tale norma si stabiliva, infatti, che fosse l'amministratore giudiziario a prendersi cura dei beni dal sequestro fino alla loro destinazione[4].

Di fronte alla necessità di prevedere una specifica disciplina che rendesse più razionale la gestione dei beni sequestrati e confiscati ma, soprattutto, che desse il senso della riaffermazione della legalità e della riappropriazione da parte della collettività di quelle ricchezze intervenne la legge n. 109/1996 (*promossa dalla nota Associazione Libera*[5] *di Don Luigi Ciotti*) che, oltre a riordinare il sistema delle destinazioni e dei possibili destinatari, introduceva due strumenti a sostegno dell'efficienza della gestione:

– un fondo per l'erogazione di contributi destinati al finanziamento di progetti relativi alla gestione a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico (art. 2-*duodecies* della legge 575/1965);

– la raccolta di dati relativi ai procedimenti nei quali il sequestro e la confisca erano stati disposti.

---

1) E. Fantò, *L'impresa a partecipazione mafiosa*, Edizioni Dedalo, pp. 37-38, Bari, 1999.
2) P. Arlacchi, *La mafia imprenditrice*, Il Saggiatore, Milano, 2010, p. 25.
3) L. n. 646/1982 "*Disposizioni mi materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale e integrazione alle leggi 27 dicembre 1956 n. 1432, 10 febbraio 1962 n. 57 e 31 maggio 1965 n. 575*".
4) Gruppo giuridico Fondazione Del Monte, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità, proposte*, Bologna, 2015, p. 12.
5) "*Libera, Associazioni, nomi e numeri CONTRO LE MAFIE*", in *www.libera.it*.

Fu, quindi, istituito presso le Prefetture un fondo alimentato con le somme versate all'Ufficio del registro[6] e creata, presso il Ministero della giustizia, un'apposita banca dati; allo scadere di anni il fondo non è stato più alimentato e gli enti territoriali, non potendo più far fronte alle spese di manutenzione dei beni immobili, hanno preso a richiederne sempre meno frequentemente l'assegnazione.

In conseguenza delle rilevanti criticità emerse dalla gestione dei beni confiscati – *prima fra tutte l'enorme sproporzione tra beni confiscati e beni destinati* – venne istituito dal Ministero delle finanze con d.m. 3 febbraio 1999 un Osservatorio di durata annuale con il compito di individuare le cause delle difficoltà nell'applicazione della nuova disciplina e di indicare soluzioni per accelerare il procedimento di destinazione dei beni confiscati; alla scadenza del 3 febbraio 2000, esso non fu però più rinnovato.

Contestualmente, con d.P.R. 28 luglio 1999 veniva istituito il "*Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali*" per assicurare il coordinamento operativo tra le Amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni confiscati, nonché il necessario collegamento tra queste ultime e il terzo settore.

All'esito dell'attività svolta il Commissario straordinario predispose una voluminosa relazione dalla quale emergeva che il tempo medio intercorrente tra la proposta di applicazione delle misure di prevenzione e la data del sequestro ammontava a 516 giorni, quello tra il sequestro e la confisca era di 412 giorni, tra la confisca di I grado e quella definitiva vi erano ulteriori 1000 giorni, mentre tra la confisca definitiva e il decreto di destinazione bisognava mediamente attendere 2023 giorni e ulteriori 141 necessitavano prima di addivenire al verbale di consegna del cespite. Da ultimo, il tempo tra la confisca e la ricezione del provvedimento finale da parte del competente Ufficio del territorio era tra 210 e 3858 giorni[7]. Fra le maggiori cause dei ritardi si rilevavano l'inerzia degli uffici finanziari competenti per i provvedimenti di destinazione del bene, la scarsa professionalità degli amministratori dei beni, le ritrosie dei Sindaci a richiedere beni immobili per finalità istituzionali e sociali, il condizionamento ambientale creato dall'organizzazione criminale.

L'ufficio del Commissario straordinario[8] fu soppresso dal Governo

6) Ex art. 2-*undecies* della legge 575/1965.

7) Gruppo giuridico Fondazione Del Monte, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità, proposte*, Bologna, 2015, p. 14.

8) Con d.P.R. 19 gennaio 2001 viene nominato il secondo Commissario straordinario che istituì una commissione di studio per un progetto di riforma della normativa e il cui lavoro fu compendiato in un testo presentato nell'ottobre del 2002. L'articolato, predisposto dal Commissario straordinario, fu ripreso, in tutto o in parte da alcune proposte di legge presentate negli anni successivi, fra cui le nn. 3470 e 3471 del 20 dicembre 2010 (*On. Ascierto*), la n. 3578 e 3579 del 13 gennaio 2003 (*On. Lumia*), tutte decadute alla fine della XIV legislatura.

con decreto del 23 dicembre 2003 e i suoi compiti furono affidati all'Agenzia del demanio (articolo 1, comma 1, del d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173), con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con successivo d.P.R. 6 novembre 2007 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri venne nominato un altro Commissario straordinario cui venne affidato il coordinamento operativo di tutti i soggetti coinvolti nelle procedure amministrative al fine della corretta gestione e celere destinazione dei beni confiscati e del loro effettivo utilizzo. Gli veniva, altresì, attribuito per la prima volta il compito di raccordo con l'autorità giudiziaria.

Il 17 dicembre 2009 viene nominato il quarto Commissario straordinario cui sarebbe toccato il compito di traghettare l'ufficio verso l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati.

1.2. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

L'esigenza di affidare a un'autonoma Agenzia il difficile compito di provvedere alla complessa gestione dell'ingente quantità di beni sottratti alla criminalità organizzata[9], ha portato all'istituzione, con decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4 convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010 n. 50[10], dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità organizzata (*ANBSC* o *Agenzia*), ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa e contabile, posto sotto la vigilanza del Ministro dell'interno[11] e il controllo della Corte dei conti.

L'Agenzia deve fornire ausilio all'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione[12], al fine di rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'art. 48, comma 3 Codice antimafia, ferma restando la valutazione del Giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione.

---

9) M. Caramazza, *Le aziende confiscate alla mafia*, Guerini Next, Milano, 2018, pp. 164-165.

10) Le cui disposizioni sono confluite nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (cd. *Codice antimafia*).

11) Il Ministero dell'interno ha quindi solo un potere di vigilanza e non di indirizzo proprio al fine di garantire maggiore autonomia all'Agenzia rispetto a quella normalmente riconosciuta alle Agenzie disciplinate dal titolo II del d.lgs. 300/99 che costituisce comunque il modello normativo di riferimento. Per un inquadramento generale della natura giuridica dell'ente valgono infatti le regole descrittive di cui all'art. 8 dello stesso decreto in virtù delle quali anche l'Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia può qualificarsi come una *"struttura che svolge attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale" chiamata ad occuparsi di attività precedentemente "esercitate da Ministeri ed enti pubblici"*.

12) Libro I, titolo III - *Amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati* - del Codice antimafia.

L'Agenzia deve, altresì, assistere l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui agli artt. 51, comma 3-*bis* del Codice di procedura penale[13] e 12-*sexies*[14] del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, al fine di rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali.

Alla luce delle novità introdotte con la riforma del Codice delle leggi

---

13) Art. 51 co. 3-*bis* c.p.p. "*Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'art. 12, commi 1, 3 e 3-ter, del Testo Unico delle Disposizioni Concernenti la Disciplina dell'Immigrazione e Norme sulla Condizione dello Straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter, 452 quaterdecies e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del Testo Unico approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309, e dall'articolo 291-quater del Testo Unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del Pubblico ministero presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il Giudice competente*".

14) Art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992 "Ipotesi particolari di confisca": "*1. Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'art. 444 del c.p.p., per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 416-bis, 600, 601, 602, 629, 630, 644, 644-bis, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-bis, 648-ter c.p. nonché dall'art. 12- quinquies, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 1992, n. 356, ovvero per taluno dei delitti previsti dagli articoli 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, e 74 del Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. Le disposizioni indicate nel periodo precedente si applicano anche in caso di condanna e di applicazione della pena su richiesta, a norma dell'art. 444 c.p.p., per taluno dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale. 2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché a chi è stato condannato per un delitto in materia di contrabbando, nei casi di cui all'articolo 295, secondo comma, del testo unico approvato con d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43. 3. Fermo quanto previsto dagli articoli 100 e 101 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, per la gestione e la destinazione dei beni confiscati a norma dei commi 1 e 2 si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel d.l. 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 1989, n. 282. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella prevista dall'art. 444, comma 2, del codice di procedura penale, nomina un amministratore con il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni confiscati*".

antimafia di cui alla legge n. 161/2017[15], all'Agenzia è attribuita competenza[16] anche per i procedimenti di sequestro e confisca di prevenzione e penali per i reati di contraffazione, importazione di prodotti contraffatti, schiavitù, prostituzione giovanile, pedopornografia e reati di mafia.

Essa segue tutte le fasi del processo di confisca, dal sequestro fino alla gestione effettiva del bene, secondo tre principali aree di intervento: indagini (acquisisce informazioni sui beni sequestrati/confiscati, il loro stato, le dimensioni e la consistenza), supporto alla Corte e al Giudice delegato e, infine, custodia e amministrazione dei beni (dopo la confisca definitiva, l'Agenzia subentra in questo ruolo all'Amministratore giudiziario già nominato dal Tribunale).

Con la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 50 del 29 febbraio 2012 dei tre regolamenti – entrati in vigore il successivo 15 marzo – che hanno segnato l'avvio a pieno regime dell'Agenzia, sono stati disciplinati:

– l'organizzazione e la dotazione delle risorse per il suo funzionamento (d.P.R. n. 235/2011);

– la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla gestione, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dall'amministrazione e custodia dei beni (d.P.R. 234/2011);

– i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria (d.P.R. 233/2011).

Ai sensi dell'art. 111 del Codice antimafia, gli organi centrali[17] che compongono l'Agenzia sono: Direttore, Consiglio direttivo, Collegio dei revisori e il Comitato consultivo di indirizzo[18].

La recente riforma introdotta con la legge n. 161 del 2017, ha spostato a Roma la sede principale dell'Agenzia, inizialmente fissata nella città di Reggio Calabria e ha previsto l'auspicato significativo incremento della dotazione organica del personale da 30 a 200 unità.

Successivamente, con il decreto legge 113/2018, è stata reintrodotta la possibilità di istituire fino a quattro sedi secondarie dell'ANBSC e con delibera

---

15) Legge 17 ottobre 2017, n. 161 "Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al Codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del Codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate".

16) Articoli 110 -114 del Codice antimafia.

17) I cui compensi sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e posti a carico del bilancio dell'Agenzia. Per la partecipazione alle sedute degli organi non spettano gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo.

18) Anbsc, *Piano della Performance 2020-2022*, in *www.trasparenza.anbsc.it*.

del 18 marzo 2019 il Consiglio direttivo ha, pertanto, provveduto all'istituzione delle sedi secondarie di Milano, Napoli, Reggio Calabria e Palermo, le quali costituiscono l'organizzazione periferica dell'Agenzia unitamente ai:

– nuclei di supporto, istituiti presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo ai sensi dell'art. 112, comma 3 del Codice antimafia, aventi la finalità di coadiuvare l'Agenzia nell'espletamento delle attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

– tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, deputati a favorire il coordinamento tra le istituzioni, le associazioni indicate nell'art. 48, comma 3, lettera c) del Codice antimafia, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale.

1.3. La gestione e il riutilizzo dei patrimoni confiscati

Possono essere oggetto di sequestro e quindi, successivamente, di confisca beni:

– immobili, ricomprendendo in tale categoria rientrano diverse tipologie di cespiti (ville, appartamenti, terreni agricoli, capannoni industriali, ecc.);

– aziendali, tra cui si trovano le tipiche forme giuridiche previste dal Codice civile (aziende, quote di società di persone e di società di capitali);

– diversi, somme di denaro e attività finanziarie a contenuto monetario o patrimoniale, beni mobili registrati (barche, automobili, ecc.) e beni mobili (preziosi, opere d'arte e oggetti di valore).

Nel corso dell'articolato procedimento che dal sequestro conduce all'eventuale destinazione[19], i beni sono gestiti da diversi soggetti, in funzione della tipologia e della fase del procedimento. Al riguardo, appare utile considerare, preliminarmente, che nel modello italiano di gestione dei beni confiscati si distinguono tre fasi principali: la prima va dal decreto di sequestro alla confisca di primo grado, la seconda inizia dalla confisca di primo grado e si estende fino al provvedimento definitivo di confisca, mentre la terza è extra-giudiziale e riguarda la gestione e l'assegnazione del bene dopo l'intervento della confisca definitiva.

Il sequestro è una misura preventiva adottata dal tribunale sulla base di motivi meno stringenti rispetto a quelli richiesti per la successiva confisca.

Nella vita delle aziende di proprietà mafiosa il sequestro ha un impatto

19) Durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca e, comunque, fino all'assegnazione o destinazione, gli immobili sono esenti da imposte, tasse e tributi.

devastante[20]; infatti, se fino a un certo momento, tali imprese hanno potuto godere di vantaggi e facilitazioni derivanti dall'essere inserite in una rete di illegalità e di comportamenti intimidatori, collusivi e corruttivi, al momento del sequestro esse subiscono un vero e proprio trauma, in quanto improvvisamente private di tutte le leve competitive[21] che ne caratterizzano il funzionamento e l'illecito arricchimento. Il sequestro, quindi, determina una discontinuità con il passato e avvia una fase in cui il Giudice delegato, coadiuvato dall'Agenzia, e l'Amministratore giudiziario diventano gli artefici e responsabili e scelte che influenzano fatalmente il destino delle aziende. Nella maggior parte dei casi si giunge al fallimento, con gravi conseguenze sul piano occupazionale e sociale.

La successiva fase è quella della confisca di primo grado che può essere appellata, mentre quella di secondo grado conferisce una stabilità maggiore al procedimento. La confisca è definitiva quando il giudice del terzo grado di giudizio conferma la decisione stabilita nei gradi precedenti.

In generale, i beni immobili sono affidati – dal sequestro alla confisca definitiva – all'Amministratore giudiziario, nominato dal tribunale contestualmente al provvedimento di sequestro e scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari[22] e, solo in un secondo tempo – dalla confisca definitiva[23] alla destinazione – all'Agenzia.

I beni aziendali sono anch'essi affidati, dalla fase del sequestro e sino alla confisca definitiva, all'Amministratore giudiziario, scelto nella Sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari e, successivamente, dalla confisca definitiva alla destinazione finale, all'Agenzia, che li gestisce in base a linee guida adottate dall'Agenzia stessa.

Con riferimento invece agli altri beni oggetto di sequestro/confisca, le somme di denaro (ivi compresa ogni altra attività finanziaria a contenuto

20) M. Caramazza, *Le aziende confiscate alla mafia*, Guerini Next, Milano, 2018, p. 66.
21) Distorsione della concorrenza, controllo del territorio, controllo dei prezzi, mancanza di garanzie per i lavoratori, evasione fiscale, ecc.
22) Albo istituito con d.lgs. 4 febbraio 2010 n. 14 e disciplinato con regolamento adottato con decreto del Ministero della giustizia 19 settembre 2013 n. 160.
23) Tale modifica relativa alla gestione dei beni confiscati ora affidata all'Agenzia solo dal provvedimento di confisca definitiva (e non più da quella di I grado come originariamente previsto), è stata introdotta con le novità introdotte dalla legge n. 161/2017 che modifica e integra il Codice antimafia.

monetario o patrimoniale) affluiscono al Fondo unico di giustizia[24], mentre i beni mobili sono affidati, dal sequestro alla confisca definitiva, all'Amministratore giudiziario e, dalla confisca definitiva alla destinazione, all'Agenzia. I beni mobili sequestrati, possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale agli organi di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero possono essere affidati anche ad enti pubblici non economici e enti territoriali per finalità di giustizia, soccorso pubblico, protezione civile o tutela ambientale[25].

Dopo che la confisca è definitiva, il bene diventa proprietà dello Stato ed è amministrato dall'Agenzia, incaricata anche dell'assegnazione; con riferimento ai beni mobili (collezioni, oggetti e animali), a quelli mobili registrati (veicoli, beni intangibili come le licenze) e ai beni finanziari (tutti i tipi di azioni e beni finanziari), si provvede generalmente alla loro vendita e il ricavato, così come per le somme di denaro, viene depositato presso il Fondo unico di giustizia.

I beni immobili rimangono, invece, nella disponibilità dello Stato o vengono trasferiti al Comune, Città metropolitana, Provincia o Regione in cui sono situati, ovvero possono essere utilizzati da parte dell'Agenzia a fini economici. Le Amministrazioni locali possono ricevere i beni per fini istituzionali e sociali, e possono decidere se gestire direttamente il bene o assegnarlo a comunità, gruppi giovanili, organizzazioni volontaristiche, cooperative, centri terapeutici, associazioni per la protezione ambientale.

Diversa, invece, la procedura per le aziende, in quanto queste possono essere affittate, vendute o liquidate; in particolare, le aziende confiscate a titolo definitivo alla criminalità organizzata entrano a far parte del patrimonio dello Stato e sono da destinare:

– all'affitto a titolo oneroso a società e pubbliche o private (quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva),

---

24) Istituito con d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 61, comma 23), al FUG confluiscono le somme e i relativi proventi, ivi compresa ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale sequestrati nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero di sanzioni amministrative, sequestrati/confiscati e devoluti allo Stato, derivanti dall'utilizzo di immobili confiscati, da procedure fallimentari.
La gestione del Fondo unico giustizia è attribuita a Equitalia Giustizia SpA (art. 2 d.l. n. 143/08), società del Gruppo Equitalia, partecipata al 51% dall'Agenzia delle entrate e al 49% dall'INPS.
Solo una parte delle somme sequestrate può essere utilizzata (mentre quelle confiscate affluiscono all'apposito capitolo del bilancio dello Stato); con d.P.C.M. è stabilita la quota che può essere utilizzata "*fino a una percentuale non superiore al 30% relativamente alle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo, disponibili per massa, in base a criteri statistici e con modalità rotativa*" (art. 2, comma 7, d.l. n. 143/08).

25) Art. 40, co. 5-*bis* del Codice antimafia.

ovvero a titolo gratuito a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata[26];

– alla vendita (se di maggiore utilità per l'interesse pubblico) o alla liquidazione (qualora l'affitto e la vendita dell'azienda non siano perseguibili o quando sia necessario per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso).

Per le imprese confiscate, quindi, il legislatore ha privilegiato l'ipotesi di proseguimento dell'attività aziendale, tutelando in questo modo anche il mantenimento dei livelli occupazionali.

L'aspetto più interessante è che una volta sequestrate le aziende vengono affidate a un amministratore giudiziario scelto prevalentemente tra commercialisti o avvocati, che le gestiscono fino alla confisca e quasi sempre, come coadiutore dell'Agenzia, anche dopo la confisca; di fatto, l'azione delle Amministrazioni giudiziarie è stata però, sinora, orientata alla conservazione del patrimonio e per la maggior parte di esse si determina il fallimento o la liquidazione.

Per il loro salvataggio sarebbe necessario migliorare il modello di gestione dei complessi aziendali sequestrati, combinando l'esigenza di salvaguardare l'occupazione dei lavoratori da un lato e i diritti degli attori economici che hanno rapporti con tali imprese dall'altro.

L'impianto normativo del Codice antimafia ha ricevuto diverse critiche[27] per la sua ispirazione al diritto fallimentare che, di fatto, mina alla base la possibilità di un'efficiente gestione tesa alla prosecuzione delle imprese confiscate; in realtà, molte di queste società sono concepite come scatole vuote per scopi fiscali o di comodo e, pertanto, dal punto di vista economico dovrebbero essere liquidate prima possibile. Altre sembrerebbero impossibilitate a proseguire la loro attività senza le risorse illecite della criminalità organizzata e, quindi, anche per queste ultime non vi sarebbe alcun dubbio sulla necessità di chiuderle.

Ma vi è una minoranza di imprese, non meno significativa, che meriterebbero di essere salvate e rilanciate poiché in possesso dei requisiti per un potenziale, effettivo recupero; proprio in questi casi, si manifestano i principali problemi e limiti della loro modalità di gestione. Se, infatti, l'obiettivo del contrasto alla criminalità mafiosa e della difesa sociale, all'origine delle misure patrimoniali, non tiene conto delle esigenze dettate dall'opportunità di reimpiegare i patrimoni

---

26) Con riferimento a tale destinazione, la norma sottolinea come nella scelta dell'affittuario devono, comunque, essere privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali.

27) *Relazione della Commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata* (Commissione Garofoli), Roma, 2014; e *Relazione della Commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata* (D.m. 10 giugno 2013), Ministero della giustizia, Roma, febbraio 2014.

e risanare le aziende, vi sono però casi in cui lo Stato potrebbe/dovrebbe prendere atto che un corretto reimpiego dei patrimoni aziendali sottratti alla criminalità può contribuire, a sua volta, a combattere le consorterie mafiose.

2. La banca dati dell'Agenzia quale strumento di analisi

2.1. I dati dell'Agenzia ai fini delle investigazioni preventive sulla presenza della criminalità sul territorio

Al fine di assicurare maggiore efficienza e massima trasparenza al complesso *iter* di custodia, gestione e destinazione dei beni confiscati, l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati rende disponibile[28], tramite il Progetto OPEN Re.G.I.O.[29], la propria banca dati nazionale dei beni confiscati e sequestrati che, oltre a facilitare evidentemente le richieste di utilizzo da parte degli aventi diritto, costituisce un potente quanto utile strumento di analisi e di lettura del territorio anche ai fini delle investigazioni di polizia e giudiziarie, su base regionale, provinciale e comunale.

In particolare, la consultazione dei dati statistici e della reportistica relativa all'attività di gestione condotta dall'Agenzia sui beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata consente di elaborare una mappatura sia dell'incidenza dei fenomeni mafiosi in determinate aree del territorio nazionale, sia anche dei loro più rilevanti interessi economici, con riguardo agli investimenti in attività aziendali in alcune aree del Paese.

La banca dati dell'Agenzia distingue nettamente due principali *assets* più rilevanti, ovvero quello degli immobili e quello delle aziende confiscate. Relativamente agli immobili, che costituiscono numericamente la parte più consistente dei patrimoni illeciti sottratti alle mafie, tale insieme ricomprende una serie estremamente frastagliata e disomogenea di beni che vanno dagli appartamenti condominiali o abitazioni indipendenti, a ogni altro tipo di strutture e locali quali box, cantine e posti auto, capannoni e strutture ricettive, quali alberghi e pensioni – qualora non ascrivibili ad attività aziendali – gli impianti sportivi, nonché i terreni agricoli su cui spesse volte insistono anche costruzioni rurali. Tale differenziazione tipologica ha evidentemente dei riflessi anche sull'attività gestoria, prima, e su quella di destinazione poi, in

28) Ai sensi dell'art. 38 comma 5 del Codice antimafia.
29) Sistema informativo di cui si è dotata l'ANBSC che persegue l'obiettivo di una riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione strutturale e gestionale dei processi operativi di competenza della Agenzia attraverso l'alimentazione di un'articolata banca dati: *www.openregio.anbsc.it.*

quanto in alcuni casi è, ad esempio, difficilmente perseguibile un'utilizzazione di tali beni per finalità sociali.

Altro importante elemento di valutazione è costituito dall'estrema concentrazione territoriale di tali beni, in quanto gli stessi finiscono sull'incidere in maniera rilevante su limitate realtà territoriali, rispetto al contesto nazionale (circa l'85% dell'intero patrimonio immobiliare in gestione all'Agenzia alla fine del 2020 è presente in sole 6 Regioni e che in quattro di esse, ovvero Calabria, Campania, Puglia e Sicilia si concentra più del 65% di tali beni); in tale ottica, particolare rilievo assume il dato relativo alla Regione Sicilia (33,44%), sul cui territorio insiste più di un terzo degli immobili confiscati e ancora in gestione[30].

Regione	abitazioni e pertinenze	terreni	alberghi negozi e laboratori	altre unità immobiliari	Totale	% nazionale
Sicilia	1833	3483	121	865	**6302**	33,44%
Campania	1099	834	187	1173	**3293**	17,47%
Lombardia	1269	301	83	275	**1928**	10,23%
Calabria	528	966	34	347	**1875**	9,95%
Lazio	781	375	59	280	**1495**	7,93%
Puglia	374	494	43	155	**1066**	5,66%
Piemonte	277	281	15	66	**639**	3,39%
Emilia Romagna	405	107	9	106	**627**	3,33%
Toscana	151	173	24	70	**418**	2,22%
Veneto	218	17	18	35	**288**	1,53%
Liguria	113	96	13	61	**283**	1,50%
Abruzzo	125	75	9	29	**238**	1,26%
Sardegna	55	43	4	53	**155**	0,82%
Umbria	23	46		11	**80**	0,42%
Marche	17	7	10	27	**61**	0,32%
Friuli Venezia Giulia	18	19		3	**40**	0,21%
Basilicata	10	4	1	10	**25**	0,13%
Valle d'Aosta	19	4		1	**24**	0,13%
Molise	6				**6**	0,03%
Trentino Alto Adige	1	3			**4**	0,02%
Totale complessivo	**7322**	**7328**	**630**	**3567**	**18847**	**100,00%**

Immobili in gestione per Regione e incidenza % sul totale nazionale.

30) Fonte: Banca dati ANBSC, *www.benisequestraticonfiscati.it*, al 31 dicembre 2020.

Dato ancor più interessante, sempre con riferimento ai diversi immobili in gestione alla Agenzia al 31 dicembre 2020, è desumibile dall'incidenza a livello comunale dei beni confiscati, che appare oltremodo disomogenea e si caratterizza per una significativa aggregazione territoriale. Inoltre, se nella sola Sicilia, quasi la metà (47,69%) dei Comuni è interessato dalla presenza di immobili attualmente confiscati, non meno significativo è il dato di alcune Regioni del centro e del nord-Italia (rispettivamente, Emilia Romagna 18,29%, Lombardia 19,04%, Lazio 21,69%, Toscana 17,58%, Liguria 13,68% sul totale dei Comuni di ciascuna Regione), ove si contano complessivamente 4.751 immobili sottratti alla criminalità organizzata, pari al 25,2% del totali dei beni confiscati[31].

Regione	nr. Comuni in Regione	nr. Comuni interessati	nr. Beni in gestione	% Comuni interessati
Sicilia	390	186	6302	47,69%
Puglia	257	73	1066	28,40%
Calabria	404	105	1875	25,99%
Campania	550	147	3293	26,73%
Lazio	378	82	1495	21,69%
Lombardia	1507	287	1928	19,04%
Emilia Romagna	328	60	627	18,29%
Toscana	273	48	418	17,58%
Liguria	234	32	283	13,68%
Abruzzo	305	**39**	**238**	**12,79%**
Umbria	92	9	80	**9,78%**
Veneto	563	46	288	**8,17%**
Valle d'Aosta	74	6	24	**8,11%**
Sardegna	377	28	155	**7,43%**
Piemonte	1181	79	639	**6,69%**
Marche	228	14	61	**6,14%**
Friuli Venezia Giulia	215	12	40	**5,58%**
Basilicata	131	6	25	**4,58%**
Molise	136	2	6	**1,47%**
Trentino Alto Adige	291	1	4	**0,34%**
Totale complessivo	**7914**	**1262**	**18847**	

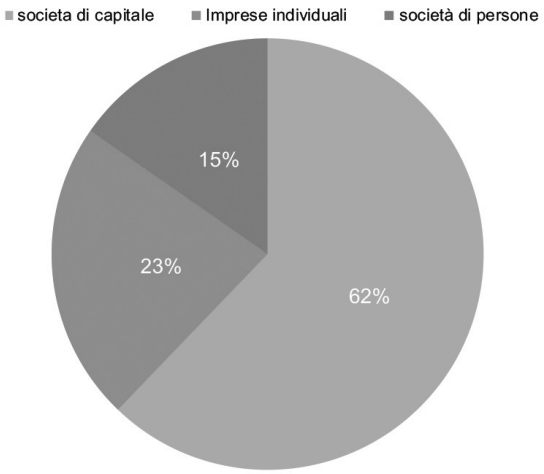
Ai fini di una più compiuta analisi dell'incidenza della criminalità organizzata sui territori, particolare interesse deriva dall'esame dei dati resi

31) Fonte: Banca dati ANBSC, *www.benisequestraticonfiscati.it*, al 31 dicembre 2020.

disponibili dall'Agenzia relativamente alle aziende confiscate. In particolare, il portale "*aziende confiscate*"[32], che trova fondamento nel principio di amministrazione aperta o *open government* (in coerenza con l'Agenda digitale e la Strategia per la crescita digitale 2014-2020), riporta dettagliate informazioni relative alle aziende definitivamente confiscate alla mafia e in gestione dell'ANBSC ovvero da questa già destinate. Da tali informazioni è possibile ottenere una situazione, in tempo reale, della consistenza dell'imprese confiscate, della loro natura, ubicazione e anche del loro stato, da cui dedurre utili riferimenti in merito agli investimenti e alle scelte economiche delle consorterie criminali sul territorio.

Al 31 dicembre 2020, risultavano complessivamente confiscate 2.488 aziende, di cui:

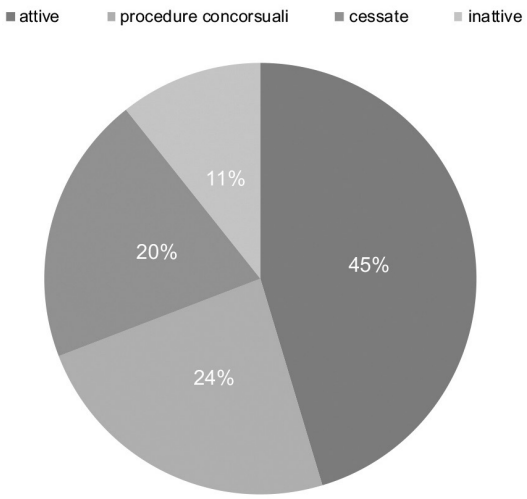
- 1.547 società di capitali (62%);
- 560 imprese individuali (23%);
- 381 società di persone (15%).



Di queste, 1.125 (45%) risultano attive, 590 con procedure concorsuali (24%), 500 (20%) cessate, 265 inattive (11%)[33].

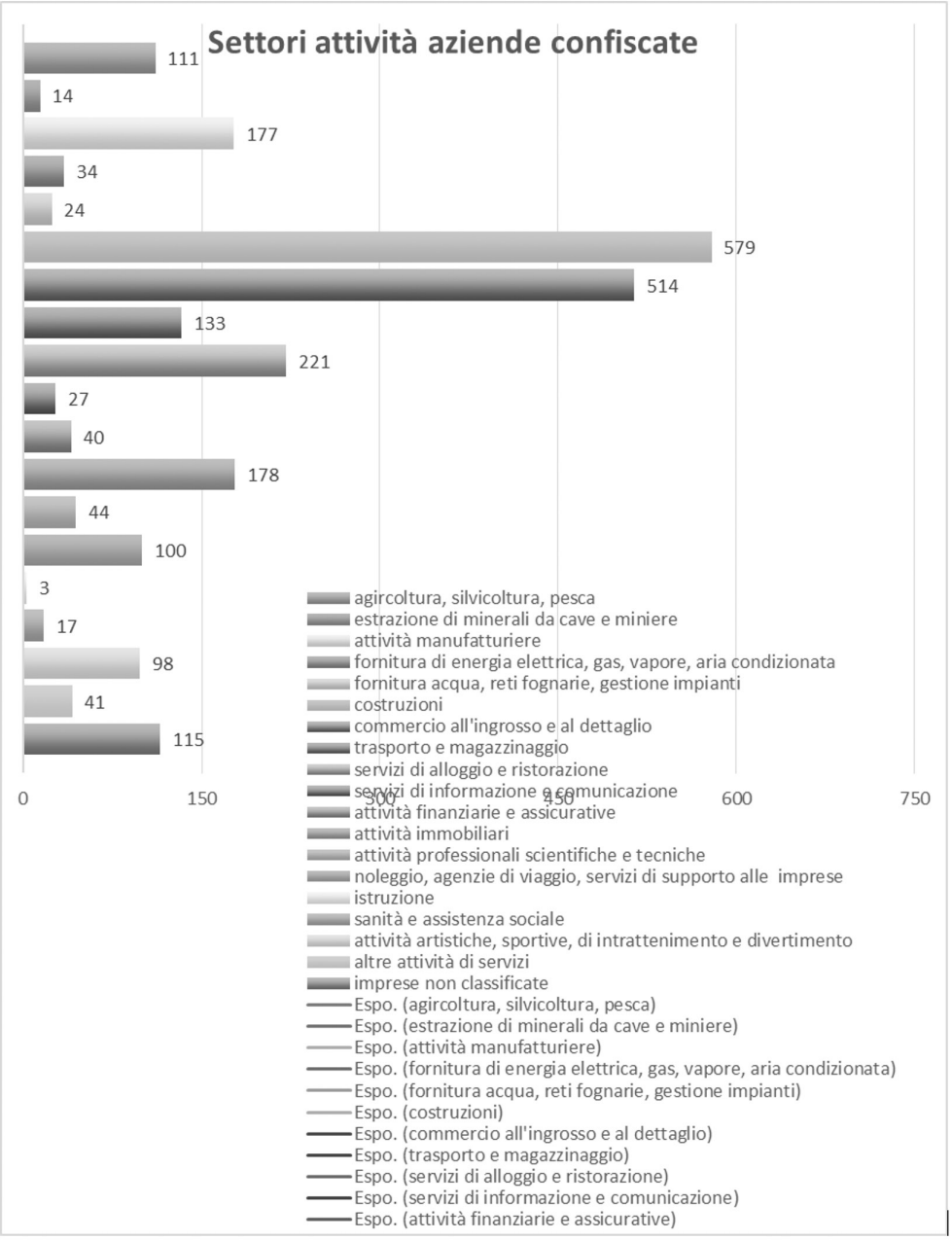
32) Strumento di reportistica liberamente accessibile – nato da un progetto dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria e artigianato (UnionCamere) in *partnership* con l'Agenzia e finanziato dal PON Legalità 2014-2020 del Ministero dell'interno – che consente l'estrazione di dati e informazioni inerenti le aziende definitivamente confiscate alla criminalità organizzata in gestione all'ANBSC o destinate ai sensi dell'art. 48 co. 8 del Codice antimafia; *www.aziendeconfiscate.camcom.gov.it*.

33) Fonte: Banca dati ANBSC - Aziende confiscate - Sistema integrato per il monitoraggio delle imprese e il supporto decisionale, *www.azienteconfiscate.camcom.gov.it*, al 31 dicembre 2020.



Con riferimento invece, alla distribuzione delle aziende confiscate per settori di attività a livello nazionale, si evidenzia che i settori maggiormente ricorrenti[34] sono l'edilizia e le costruzioni (23,34%), il commercio (20,6%) e la ristorazione (8,9%).

34) Fonte: banca dati ANBSC - Aziende confiscate, cit.


Settori attività aziende confiscate
111
14
177
34
24
579
514
133
221
27
40
178
44
100
3
17
98
41
115
0
150
300
450
600
750
agircoltura, silvicoltura, pesca
estrazione di minerali da cave e miniere
attività manufatturiere
fornitura di energia elettrica, gas, vapore, aria condizionata
fornitura acqua, reti fognarie, gestione impianti
costruzioni
commercio all'ingrosso e al dettaglio
trasporto e magazzinaggio
servizi di alloggio e ristorazione
servizi di informazione e comunicazione
attività finanziarie e assicurative
attività immobiliari
attività professionali scientifiche e tecniche
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese
istruzione
sanità e assistenza sociale
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
altre attività di servizi
imprese non classificate
Espo. (agircoltura, silvicoltura, pesca)
Espo. (estrazione di minerali da cave e miniere)
Espo. (attività manufatturiere)
Espo. (fornitura di energia elettrica, gas, vapore, aria condizionata)
Espo. (fornitura acqua, reti fognarie, gestione impianti)
Espo. (costruzioni)
Espo. (commercio all'ingrosso e al dettaglio)
Espo. (trasporto e magazzinaggio)
Espo. (servizi di alloggio e ristorazione)
Espo. (servizi di informazione e comunicazione)
Espo. (attività finanziarie e assicurative)

2.2. *Focus* sulla consistenza attuale degli immobili e delle aziende confiscate

Come già precedentemente evidenziato, l'analisi della banca dai dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati consente di sviluppare e valutare il grado di attrazione che un determinato contesto territoriale può fornire allo sviluppo delle attività e degli interessi economici delle consorterie criminali.

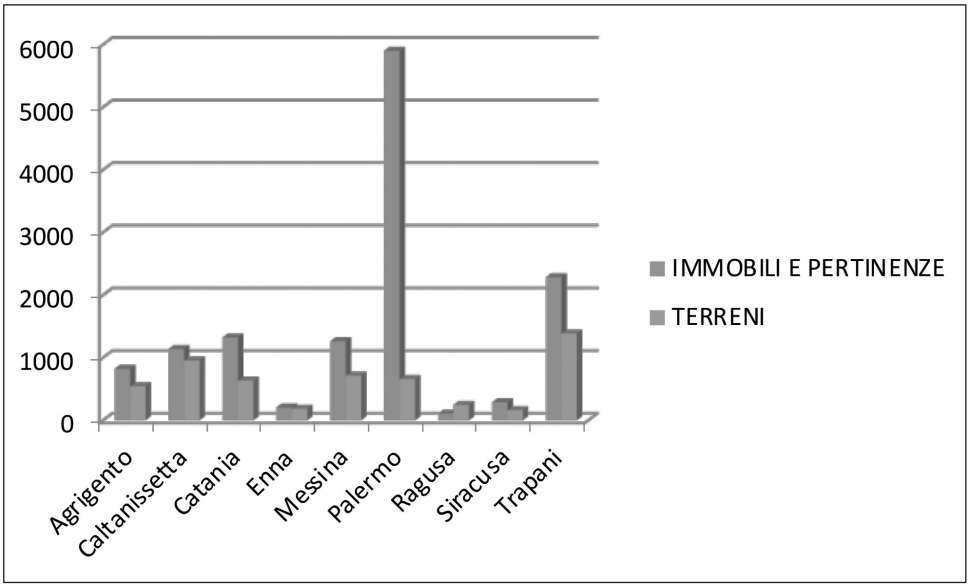
Infatti, l'attrattività di un territorio per le infiltrazioni socio-economiche dei gruppi criminali organizzati rappresenta un importante elemento informativo per la redazione delle analisi di contesto dirette ad individuare le risorse economiche, finanziarie e sociali presenti in una certa area, nonché le potenzialità nei processi di sviluppo delle reti criminali.

La conoscenza e l'analisi della consistenza degli *assets* economici di attrazione della criminalità se da un lato testimonia la resilienza di un determinato territorio alle attività criminali, consente dall'altro lato di orientare l'attività delle istituzioni e delle forze dell'ordine per garantire maggiore sicurezza ai cittadini e alle imprese operanti in quel particolare territorio.

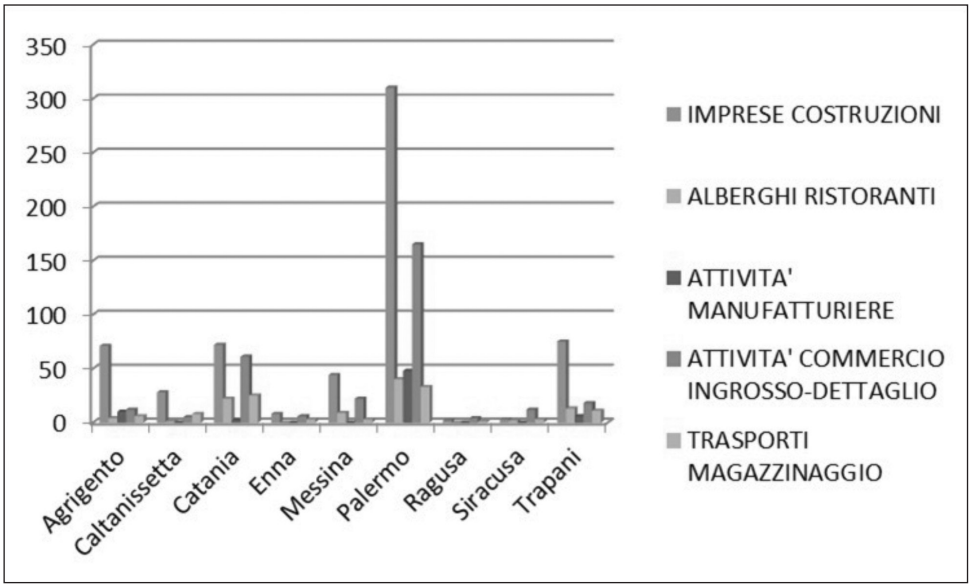
A tal riguardo, partendo dalle analisi dei numerosi dati messi a disposizione nella banca bati dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, si è focalizzato in particolare lo studio su quattro distinte Regioni, rispettivamente due del sud-Italia, Sicilia e Calabria – storicamente a maggiore connotazione di fenomeni di criminalità organizzata – e due del nord del Paese, ovvero Lombardia e Piemonte, economicamente più evolute, al fine di valutare il grado di investimenti economici perseguiti dalla criminalità di tipo mafioso in aree cosi tanto diverse del territorio nazionale.

Più dettagliatamente, come evidenziato nelle tabelle e nei grafici sottostanti, in Sicilia e Calabria, la radicata presenza della mafia e della *'ndrangheta* continua ancora oggi a consolidarsi mediante elevatissimi investimenti immobiliari (specie immobili e terreni) e anche in diversi settori imprenditoriali (principalmente quello delle costruzioni edilizie e delle attività commerciali).

SICILIA							
	IMMOBILI E PERTINENZE	TERRENI	IMPRESE COSTRUZIONI	ALBERGHI RISTORANTI	ATTIVITA' MANUFATTURIERE	ATTIVITA' COMMERCIO INGROSSO-DETTAGLIO	TRASPORTI MAGAZZINAGGIO
Agrigento	818	539	71	4	10	12	6
Caltanissetta	1134	950	28	1	0	5	8
Catania	1318	629	72	22	2	61	25
Enna	201	180	8	0	0	6	3
Messina	1258	710	44	9	0	22	3
Palermo	5896	656	310	40	48	165	33
Ragusa	101	242	2	0	0	4	1
Siracusa	283	158	3	2	0	12	3
Trapani	2280	1381	75	13	6	18	11
TOTALE	**13289**	**5445**	**613**	**91**	**66**	**305**	**93**

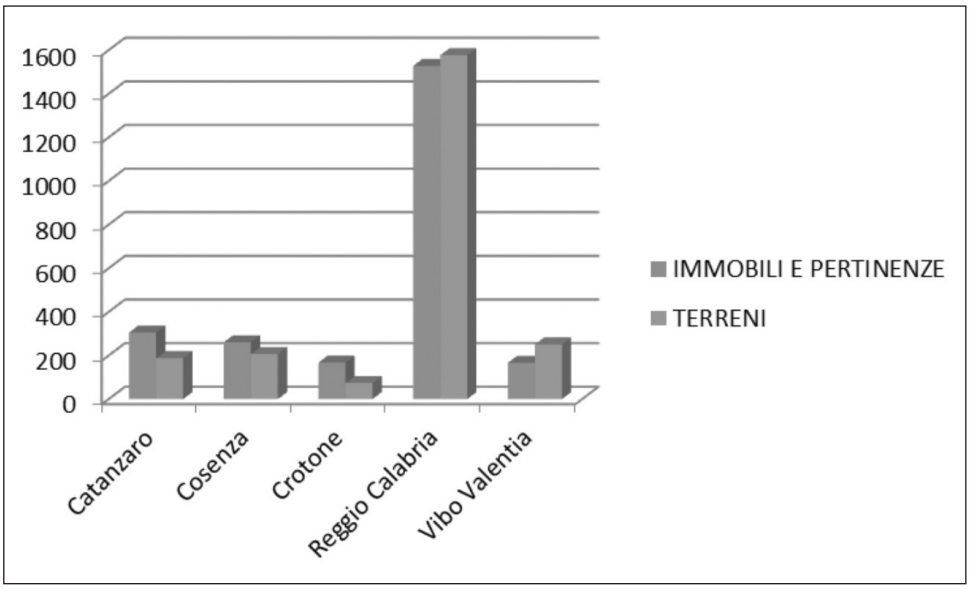


Sicilia - Consistenza immobili e terreni confiscati in gestione presso l'ANBC al 31.12.2020

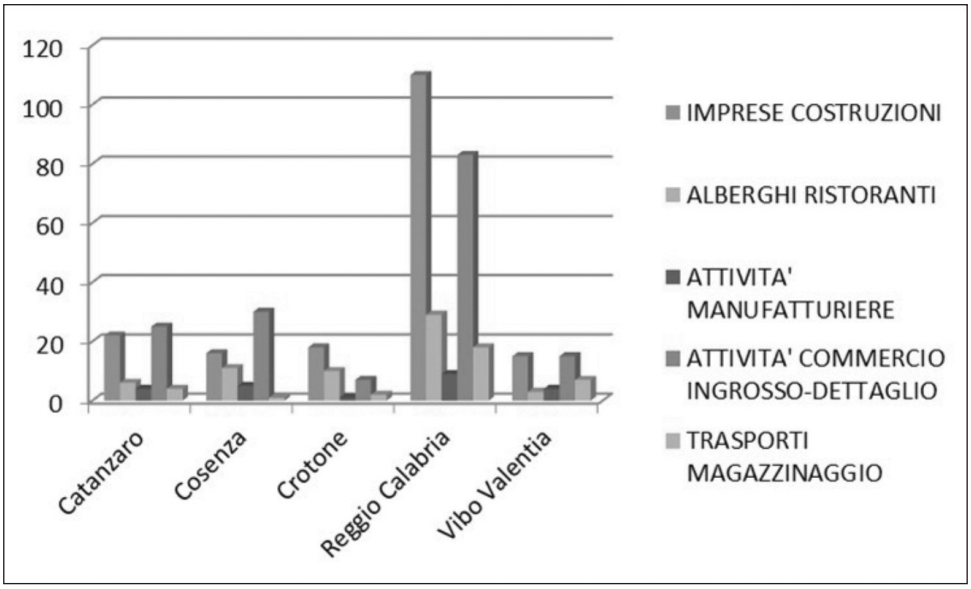


Sicilia - Settori di attività delle imprese confiscate in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020

CALABRIA							
	IMMOBILI E PERTINENZE	TERRENI	IMPRESE COSTRUZIONI	ALBERGHI RISTORANTI	ATTIVITA' MANUFATTURIERE	ATTIVITA' COMMERCIO INGROSSO-DETTAGLIO	TRASPORTI MAGAZZINAGGIO
Catanzaro	305	187	22	6	4	25	4
Cosenza	260	206	16	11	5	30	1
Crotone	167	73	18	10	1	7	2
Reggio Calabria	1527	1576	110	29	9	83	18
Vibo Valentia	166	250	15	3	4	15	7
TOTALE	**2425**	**2292**	**181**	**59**	**23**	**160**	**32**

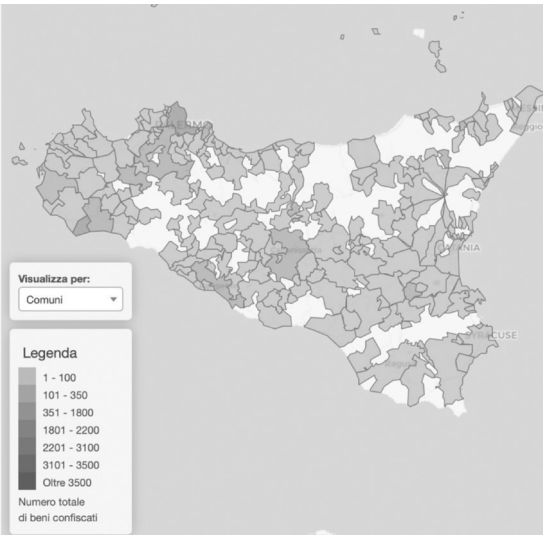


Calabria - Consistenza immobili e terreni confiscati in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020

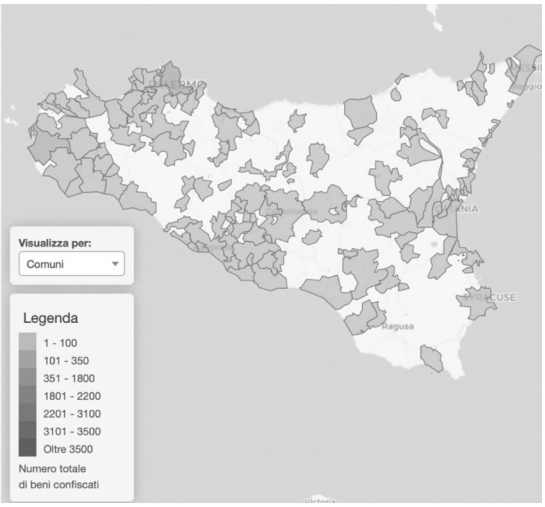


Calabria - Settori di attività delle imprese confiscate in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020

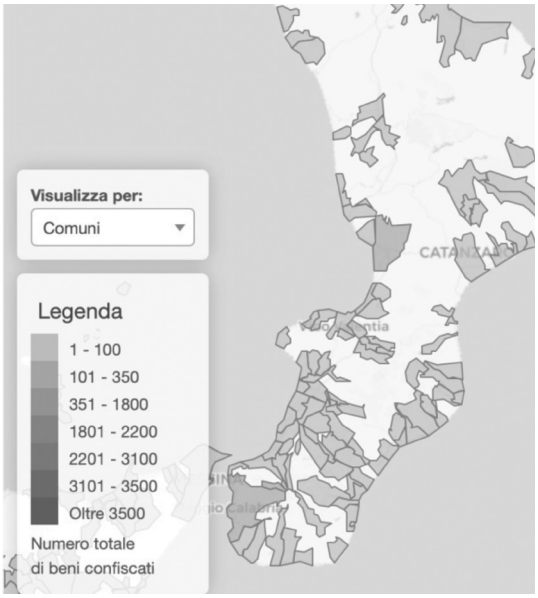
Con riferimento, invece, all'ubicazione geografica di tali cespiti e aziende all'interno delle relative Regioni, essi appaiono prevalentemente concentrati nei capoluoghi di Provincia, ove notoriamente insistono i mandamenti e le famiglie mafiose più pericolosi, ma anche in maniera pressoché generalizzata nei territori di Provincia più prossimi alle città a testimonianza di una diffusa penetrazione in tutti quei contesti territoriali ove la presenza di forme di criminalità organizzata si manifesta in maniera più incisiva.



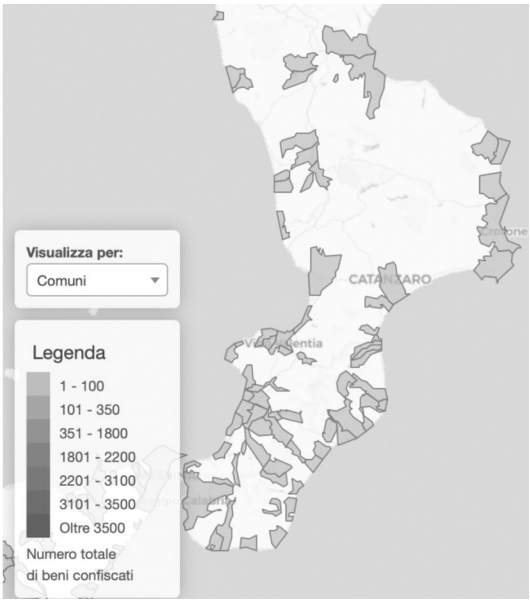
Sicilia - Distribuzione per Comuni degli immobili confiscati



Sicilia - Distribuzione per Comuni delle aziende confiscate



Calabria - Distribuzione per Comuni degli immobili confiscati



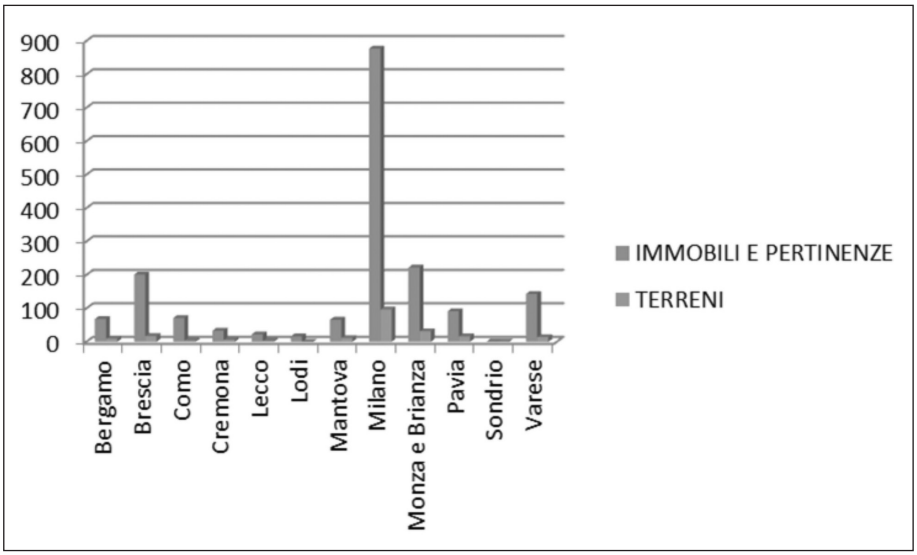
Calabria - Distribuzione per Comuni delle aziende confiscate

Considerazioni estremamente interessanti sono, altresì, conseguite dallo studio e dall'analisi degli investimenti della criminalità organizzata nelle Regione italiane maggiormente sviluppate ovvero, come già detto, la Lombardia e il Piemonte, che si sono rivelate fortemente permeate da ingenti interessi economici delle mafie, sebbene rappresentino territori storicamente non connotati dalla presenza di forme radicate di criminalità organizzata.

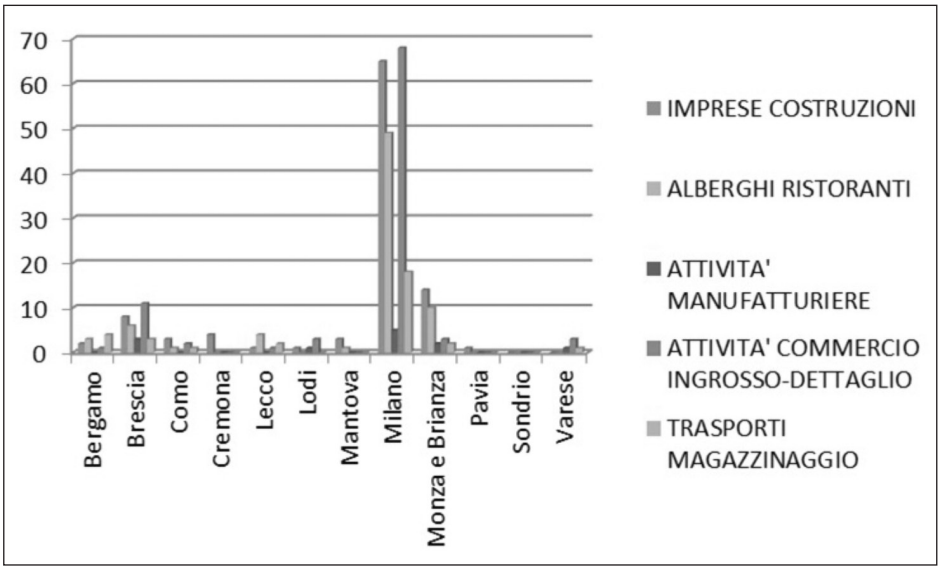
Più dettagliatamente, il dato certamente più rilevante è che in tutte le Province lombarde e anche piemontesi sono stati sequestrati e confiscati numerosissimi[35] beni immobili e aziendali riconducibili ad organizzazioni criminali di tipo mafioso, a dimostrazione della particolare attrattività di tali aree geografiche per gli investimenti delle consorterie mafiose, anche ai fini di riciclaggio di proventi illeciti nell'economia e nei mercati legali.

LOMBARDIA							
	IMMOBILI E PERTINENZE	TERRENI	IMPRESE COSTRUZIONI	ALBERGHI RISTORANTI	ATTIVITA' MANUFATTURIERE	ATTIVITA' COMMERCIO INGROSSO-DETTAGLIO	TRASPORTI MAGAZZINAGGIO
Bergamo	68	9	2	3	0	1	4
Brescia	201	17	8	6	3	11	3
Como	71	4	3	1	0	2	1
Cremona	33	6	4	0	0	0	0
Lecco	22	3	1	4	0	1	2
Lodi	16	0	1	0	1	3	0
Mantova	66	11	3	1	0	0	0
Milano	877	97	65	49	5	68	18
Monza e Brianza	222	31	14	10	2	3	2
Pavia	91	16	1	0	0	0	0
Sondrio	1	1	0	0	0	0	0
Varese	143	14	0	0	1	3	1
TOTALE	**1811**	**209**	**102**	**74**	**12**	**92**	**31**

35) L'unica Provincia con un dato non significativo è quella di Sondrio.

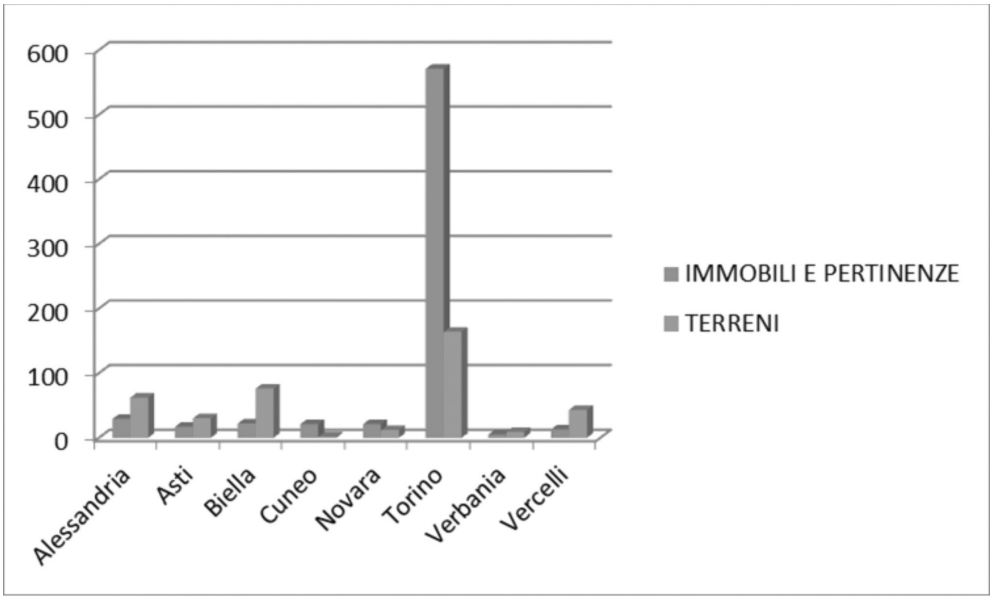


Lombardia - Consistenza immobili e terreni confiscati in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020

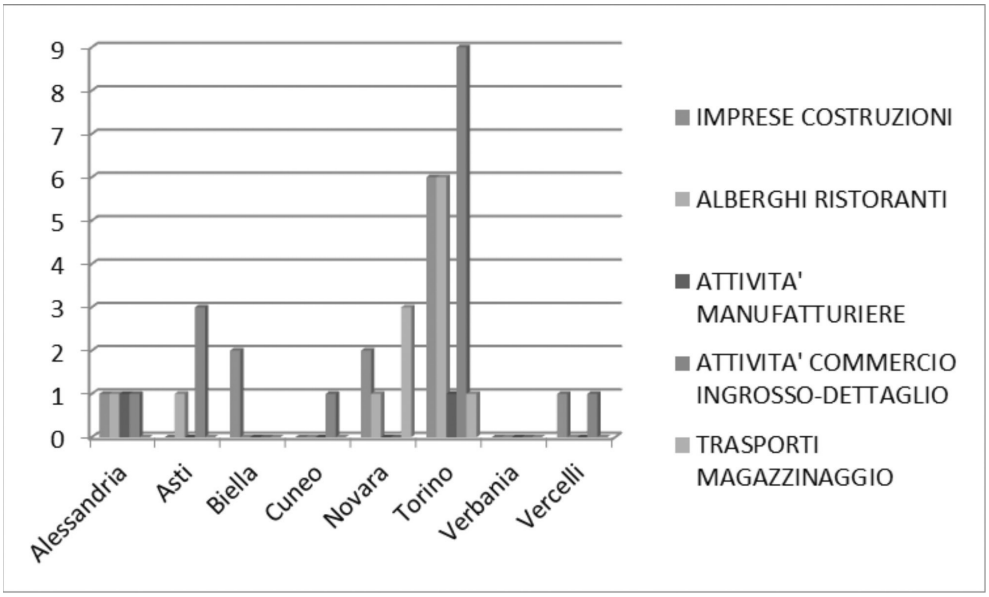


Lombardia - Settori di attività delle imprese confiscate in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020

PIEMONTE							
	IMMOBILI E PERTINENZE	TERRENI	IMPRESE COSTRUZIONI	ALBERGHI RISTORANTI	ATTIVITA' MANUFATTURIERE	ATTIVITA' COMMERCIO INGROSSO-DETTAGLIO	TRASPORTI MAGAZZINAGGIO
Alessandria	29	62	1	1	1	1	0
Asti	17	30	0	1	0	3	0
Biella	22	76	2	0	0	0	0
Cuneo	21	2	0	0	0	1	0
Novara	21	12	2	1	0	0	3
Torino	571	164	6	6	1	9	1
Verbania	5	9	0	0	0	0	0
Vercelli	13	43	1	0	0	1	0
TOTALE	**699**	**398**	**12**	**9**	**2**	**15**	**4**



Piemonte - Consistenza immobili e terreni confiscati in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020



Piemonte - Settori di attività delle imprese confiscate in gestione presso l'ANBSC al 31.12.2020

Anche in questi casi, i settori di attività aziendali di maggiore interesse per la criminalità organizzata si rivelano quello delle costruzioni, del commercio e della ristorazione/attività alberghiera.

Relativamente alla Lombardia, le Province maggiormente interessate dalla presenza di beni riconducibili alla criminalità organizzata sono quelle di Milano (ben 48% degli immobili e dei terreni complessivamente confiscati), Monza Brianza (12%), Brescia (11%) e Varese (8%), mentre in Piemonte, il numero più elevato di cespiti è concentrato nell'ambito delle Province di Torino (67%), Biella (9%) ed Alessandria (8%).

I Comuni lombardi con il più elevato numero di immobili confiscati sono Cisliano, Cesano Boscone, Peschiera Borromeo e Vermezzo (MI), Giussano, Muggiò e Seregno (MB), Torbole Casaglia (BS) e Lavano Mombello (VA). In Piemonte, invece, si evidenziano i Comuni di Alpignano, Favria e Leinì (TO), Dorzano e Piatto (BI) e Cassano Spinola (AL).

Piemonte e Lombardia - Distribuzione per Comuni degli immobili confiscati al 31.12.2020

Con riferimento alle imprese, emerge che il maggior numero di complessi aziendali sottratti alla criminalità organizzata è localizzato nella Provincia di Milano (66%), Monza Brianza (10%) e Brescia (10%), mentre si rileva un valore assoluto di imprese mafiose in Piemonte complessivamente poco significativo (42 in tutta la Regione, di cui 23 nell'ambito della Provincia di Torino e 6 in quella di Novara).

Ne consegue, che la maggiore attrattività per le scelte imprenditoriali della criminalità organizzata è senza dubbio concentrata in Lombardia e, segnatamente, oltre che nei capoluoghi di Provincia sopra richiamati, anche nelle relative periferie, ovvero, principalmente nei Comuni di Bareggio e Cesano Boscone dell'*hinterland* milanese, Lissano della Provincia di Monza Brianza e Rovato del bresciano.

Piemonte e Lombardia - Distribuzione per Comuni delle aziende confiscate al 31.12.2020

2.3. Lo stato di salute delle aziende confiscate

La continua crescita del numero delle aziende confiscate alle organizzazioni criminali pone evidentemente l'interrogativo delle problematiche relative al governo dello sviluppo di un'impresa sottoposta a un provvedimento di confisca definitiva e alla sua successiva destinazione.

Come già precedentemente descritto, qualora tali aziende abbiano delle fondate prospettive di continuità dell'attività aziendale possono essere vendute o cedute in affitto ovvero, in assenza di valide ipotesi di sviluppo futuro, liquidate.

I dati sull'andamento delle aziende confiscate mettono, tuttavia, in evidenza[36] una palese difficoltà da parte degli amministratori nel riuscire a sostenere validi percorsi di sviluppo per assicurarne una prospettiva di continuazione della loro attività.

Da una lettura di tali dati si potrebbe quindi concludere che la confisca di una azienda ne determini, molto frequentemente, la scomparsa; tuttavia, analizzando lo stesso fenomeno secondo i principi aziendalistici per cui le imprese di qualsiasi tipo vadano osservate nell'ottica della loro funzionalità

36) UnionCamere - Camere di commercio d'Italia, *Proposta di un modello di governance per la valorizzazione di beni e aziende confiscate alla criminalità organizzata - Rapporto conclusivo*, CopyGrafh sas, Roma, 2015 p. 47.

economica duratura di lungo periodo (valutandone non tanto la mera crescita dimensionale, quanto lo sviluppo in senso qualitativo) e alla luce del contesto organizzativo in cui si formano le decisioni e dell'ambiente, si rende necessario prendere in esame alcune ipotesi cui poter ricondursi il successo dei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate.

In particolare, l'elevato numero di società che giunge alla confisca già in fase di liquidazione o fallimento può essere spiegato alla luce di almeno due elementi determinanti: da una parte, il lungo periodo di tempo intercorrente tra il sequestro e la confisca definitiva che determina un'elevata incertezza sia nella durata prevista dell'amministrazione giudiziaria che nell'effettiva destinazione dell'azienda sequestrata.

In un periodo così lungo, sebbene l'amministratore giudiziario sia chiamato a compiere atti finalizzati alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati anche al fine di incrementarne, se possibile, la redditività, risulta di fatto difficile implementare, pur in presenza di un *business plan* pluriennale approvato dal tribunale, una pianificazione che vada oltre un orizzonte temporale di breve/medio periodo. Ne consegue che nel lungo periodo le prospettive di sviluppo dell'azienda rimangono subordinate a obiettivi di crescita di breve respiro, prevalendo un approccio statico da parte dall'Amministrazione giudiziaria orientato soprattutto alla conservazione dello *status quo* dell'azienda e, non sempre, compatibile con la natura dinamica del sistema aziendale. Una gestione improntata fondamentalmente alla tutela e conservazione dell'azienda determina, in assenza di investimenti resi non possibili anche dalla mancanza di adeguate risorse finanziarie, un progressivo deperimento del patrimonio e delle possibilità di sopravvivenza che determinano, quali ulteriori conseguenze:

– la mancata qualificazione delle risorse di tipo "strategico" (ad esempio risorse umane con rilavanti competenze o clienti importanti) che tendono a lasciare l'azienda in assenza di una chiara prospettiva di continuità della sua attività;

– l'assenza di analisi delle potenziali opportunità del mercato fondamentali per uno sviluppo aziendale duraturo.

Il secondo elemento determinante del fallimento o della liquidazione delle aziende confiscate è individuabile nelle loro diverse tipologie, tra le quali si distinguono:

– le aziende non operative aventi finalità esclusiva del riciclaggio di proventi illeciti, aventi una sola dimensione formale dell'attività senza reali meccanismi di funzionamento del sistema aziendale;

– le imprese attive con "infiltrazioni" di operazioni anomale, derivanti da legami con l'organizzazione criminale; pur avendo finalità di riciclaggio/

occultamento di operazioni illecite, svolgono attività economiche regolari, spesso di dimensioni limitate e, in alcuni casi, gestite da prestanome;

– le aziende con una normale attività imprenditoriale che hanno visto investimenti di capitale effettuati da parte della criminalità organizzata, anche molto tempo prima che intervenga il provvedimento di sequestro o confisca, al fine di acquisirne la proprietà ed il controllo; tra queste è possibile individuare alcune finanziate con capitali illeciti e aventi anche risorse umane legate all'organizzazione criminale, altre sempre finanziate con capitali di natura illecita, al cui interno la maggior parte, se non la quasi totalità, delle risorse umane è estranea del tutto all'organizzazione criminale (il controllo dell'azienda avviene esclusivamente attraverso la titolarità delle quote o delle azioni societarie).

Nel primo e anche nel secondo caso, a seguito del provvedimento di sequestro o confisca l'azienda viene certamente posta in liquidazione e cancellata dal Registro delle imprese. Diversa sorte, invece, per la terza categoria di aziende sopra descritta, per le quali l'Amministratore giudiziario può trovarsi di fronte a un'organizzazione decimata, in seguito ai provvedimenti di custodia cautelare o di allontanamento delle risorse umane direttamente coinvolte nelle attività aziendali; pertanto, per quelle più piccole, e per quelle individuali, l'intervento del sequestro/confisca può rappresentare una causa ostativa alla continuazione della sua attività imprenditoriale. Infine, per le imprese il cui legame con le organizzazioni criminali è quasi, se non del tutto, esclusivamente riconducibile al capitale investito e non alle risorse umane presenti nell'organizzazione, a differenza delle fattispecie precedenti, l'amministratore può trovare, sia nell'organizzazione che nel mercato, presupposti favorevoli a processi di risanamento e di sviluppo, finalizzati alla successiva vendita o affitto.

Non da ultimo, occorre considerare anche l'incidenza di criticità di contesto derivanti dal venire meno dei vantaggi dell'illegalità e causa di un forte riduzione del margine di competitività che, se non adeguatamente valutate, potrebbero compromettere anche nel breve periodo le prospettive di sviluppo duraturo dell'azienda, dando luogo all'avvio di procedure di liquidazione o, nei casi più gravi, di fallimento.

Di conseguenza anche, nel caso di aziende sequestrate e confiscate diventa necessario procedere alla realizzazione di *business plan* stringenti e supportati da ipotesi economiche e finanziarie concrete.

Le tre fattispecie processuali, sequestro - confisca di primo grado - confisca definitiva, pongono problemi di carattere diverso, ma non riducono in nessun modo la necessità di gestire le imprese come tali, valutandole e

gestendole secondo i principi del mercato e della razionalità e integrità economica ed organizzativa.

La valutazione svolta dall'Amministratore giudiziario a seguito sequestro può, pertanto, non essere sufficiente per una reale comprensione del potenziale volume d'affari dell'azienda, condizionando negativamente le successive determinazioni del Giudice delegato e, dopo la confisca definitiva, dell'Agenzia.

Deve altresì considerarsi che le imprese sequestrate alla criminalità agiscono anche attraverso logiche di concorrenza sleale e fanno riferimento a un sistema di regole parallele a quelle istituzionali, la cui azione determina una serie di esternalità negative, che incrementano pesantemente la loro capacità competitiva e di cui la collettività paga un prezzo molto alto; valutare il potenziale dell'impresa, significa quindi stabilire il potenziale al netto di tali esternalità. Nella loro iniziativa economica, le imprese sequestrate e confiscate alle organizzazioni criminali agiscono secondo logiche illegali che ne alimentano il potere competitivo rispetto ai soggetti che operano legalmente.

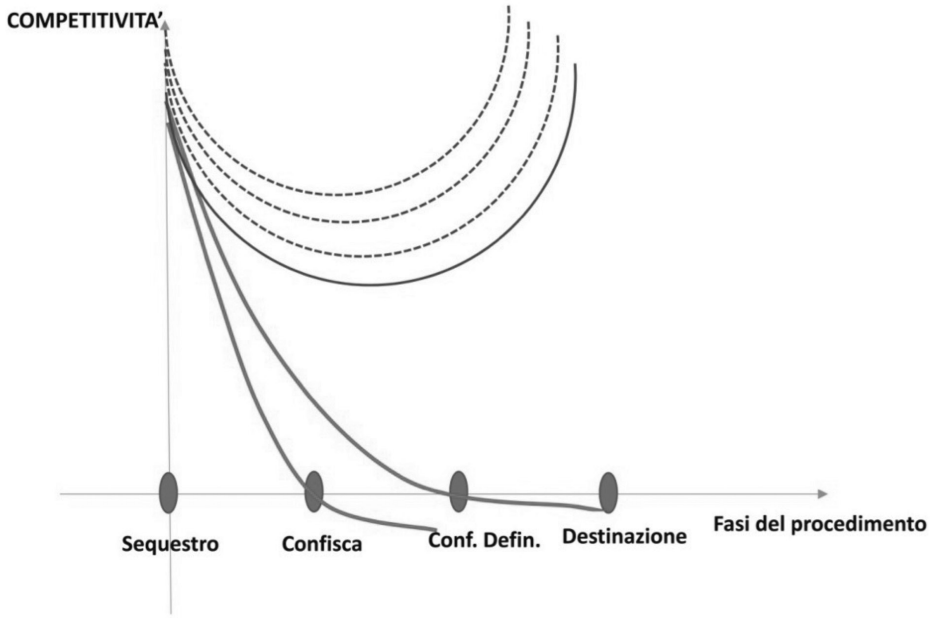
Anche la sovrapposizione di diversi soggetti (Giudice, Amministratore e Custode, Amministratore e Agenzia) mina la continuità e l'uniformità della gestione.

Peraltro, già a seguito del sequestro, le banche restringono drasticamente gli affidamenti, poiché perdono fiducia nella capacità dell'azienda di onorare alle scadenze dovute gli obblighi precedentemente assunti, riducendo o azzerando le linee di credito fino a quel momento concesse e determinando, di conseguenza, uno stato di insolvenza e, quindi, il fallimento.

Altre concause che concorrono alla liquidazione o al fallimento delle aziende a seguito del provvedimento di sequestro e della successiva confisca sono riconducibili nella radicale perdita di affidabilità dei crediti e dei debiti aziendali, nella sostituzione del controllo statale a quello mafioso della rete di clienti/fornitori con un diverso livello di efficacia, nell'inevitabile contrazione non solo del numero dei clienti, per mancanza di fiducia nell'operato aziendale, con la conseguente riduzione del fatturato ma anche del sistema di relazioni pregresse e, non da ultimo, nell'incremento dei costi legati alla transizione alla legalità (ad esempio il corretto inquadramento contrattuale dei dipendenti, le certificazioni sul processo e sul prodotto).

E, non di minore considerazione, la circostanza che l'Amministratore giudiziario è generalmente orientato alla mera conservazione dell'azienda, non essendo un imprenditore, né un manager; ne consegue l'esigenza di affidare l'azienda sequestrata/confiscata a un soggetto credibile, per valori, competenza ed esperienza nel risanamento delle imprese in crisi, e in grado di elaborare una seria analisi della particolare realtà aziendale, proponendo adeguate soluzioni di intervento nonché motivando e orientando le risorse umane, così come il

consenso e la fiducia di tutti gli *stakeholders* attorno alla strategia di risanamento e sviluppo. In definitiva, la possibilità di un'evoluzione virtuosa dell'impresa con un reale e concreto potenziale di sviluppo è realizzabile solo con un attento controllo dello Stato e il ripristino delle normali condizioni di legalità, secondo la logica quest'ultima si pone come garanzia di benessere.



Effetti dell'evoluzione virtuosa delle imprese

3. Prospettive per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate

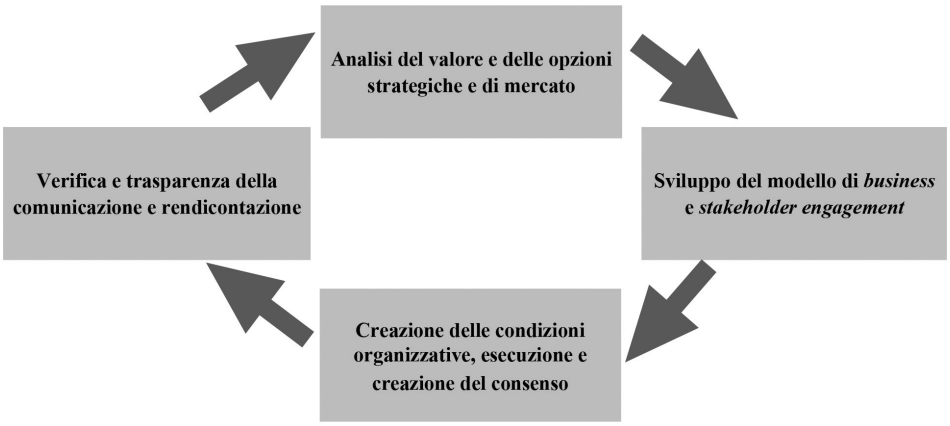
3.1. Azioni per un'inversione della tendenza: continuità o discontinuità nella gestione

Rilanciare un'azienda sottratta alla criminalità organizzata è un'azione estremamente complessa, talvolta velleitaria. È evidente, infatti, che prima si interviene con una gestione orientata allo sviluppo più che alla conservazione, tanto maggiori appaiono le probabilità di dare continuità all'azienda. Ne consegue, che le azioni volte a ridurre il rischio del fallimento devono cominciare subito dopo il sequestro.

La possibilità di un'evoluzione virtuosa della gestione aziendale passa *in primis* attraverso l'affermazione di condizioni di legalità ed efficienza diffusa a tutti i livelli e dall'avvio di un cambiamento organizzativo e

culturale dell'impresa e del suo sistema esterno, che deve iniziare quanto prima. L'immissione in possesso, ovvero il momento in cui l'amministrazione giudiziaria subentra nella gestione, rappresenta già di per sé un momento di profonda discontinuità con la precedente gestione; in questa fase l'azione dell'amministratore giudiziario è indirizzata alla totale cessazione di tutte le pratiche illecite delle quali fino a quel momento la gestione dell'azienda si è avvantaggiata e a ristabilire sane condizioni contrattuali con la clientela, i fornitori e le banche. Trattasi, evidentemente, di un momento estremamente complesso perché se da un lato si chiede all'amministratore giudiziario una drastica discontinuità con il passato aziendale, adottando una gestione improntata a principi di assoluta legalità e trasparenza, dall'altro lo stesso amministratore è chiamato a garantire la prosecuzione delle attività e del contesto organizzativo interno.

Emerge, dunque, come il processo di valutazione e di restituzione alla legalità di una impresa sia estremamente lungo e complesso e richieda, oltre alla garanzia di aspetti giuridico-amministrativi, anche e soprattutto un esperto, competente e coraggioso lavoro imprenditoriale e di gestione, finalizzato a un *turnaround management*, ovvero a un rinnovamento aziendale per ricondurre alla solvenza l'azienda in crisi; esso si sostanzia in un processo che può articolarsi in quattro fasi distinte[37], come di seguito sintetizzate:



Processo di turnaround management

La prima fase, di fatto coincidente l'elaborazione della relazione particolareggiata richiesta all'Amministratore giudiziario nominato subito

37) M. Caramazza, *Le aziende confiscate alla mafia*, Guerini Next, Milano, 2018, p. 131.

dopo il sequestro dell'azienda, mira ad analizzare, attraverso degli indicatori, non soltanto la consistenza patrimoniale dell'impresa ma soprattutto il suo stato di salute in termini di redditività, liquidità, solidità patrimoniale e potenzialità di sviluppo; richiede una qualificata conoscenza delle logiche competitive del settore aziendale d'interesse e del contesto territoriale di riferimento.

Laddove il Giudice delegato, sulla base delle analisi svolte, disponga il mantenimento in vita dell'azienda, si dovrà procedere con la valutazione l'eventuale ridefinizione del modello di *business* al fine della sua remissione sul mercato.

In questa seconda fase, dunque, dovrà definirsi un piano strategico e operativo basato su solide ipotesi imprenditoriali, di investimento, di ritorno economico e sociale; andrà definito il posizionamento strategico dell'azienda rispetto ai concorrenti, identificando gli elementi di unicità e distintività su cui fondare il suo differenziale competitivo. In definitiva, dovrà ridefinirsi il modello di *business*[38] aziendale, elaborando nuove soluzioni che consentano di realizzare una discontinuità con il passato relativamente alle modalità di operare sul mercato; rilevanza strategica assume, per le aziende sottratte alla criminalità organizzata, la loro rete di relazioni per contrastare l'inevitabile isolamento in cui tipicamente esse si vengono a trovare sin da subito dopo il sequestro. La creazione di una rete di *partnership* industriali e commerciali che consentano alle aziende di riprendere il proprio ciclo operativo ed economico è un passaggio indispensabile. Con riferimento, invece, allo *stakeholder management*[39], occorre preliminarmente selezionare i soggetti con cui esistono rapporti di interesse reciproco e interdipendenza al fine di un loro coinvolgimento nella valutazione del valore economico e sociale dell'azienda. Per le imprese sottratte alla criminalità, il loro valore non è individuato solo nella capacità dell'azienda di produrre e fornire servizi e prodotti coerenti con la domanda e di generare un reddito, ma anche nella sua idoneità a soddisfare bisogni di più altro livello tra cui il mantenimento occupazionale o la materializzazione di un progetto di lotta alla criminalità e diffusione di un modello di economia legale; dovrà, dunque, essere stabilito un nuovo modello di *business*, attraverso le modalità di accesso al mercato e i relativi segmenti a cui rivolgersi, le politiche di prezzo, i costi e i flussi di ricavo a regime.

La terza fase di un percorso ideale di risanamento di un'azienda sottratta alla criminalità organizzata è relativa alla creazione delle condizioni

38) A. Osterwalder - Y. Pigneur, *Business model generation: a handbook for visionaries, game changers and challengers*, John Wiley & Sons, New York, 2010, p. 35.
39) R.E. Freeman, *Stakeholder theory: the state of the art*, Cambridge University Press, 2010.

organizzative e professionali necessarie alla sua realizzazione: definizione delle professionalità e delle competenze, assegnazione di compiti, attività e obiettivi, pianificazione dei processi produttivi, definizione dei rapporti con i fornitori e anche con soggetti istituzionali (banche, amministrazioni locali, sindacati, associazioni, ecc.), ma anche definizione di criteri, strumenti e tempi di valutazione della *performance*, di contabilità analitica e di controllo di gestione, nonché introduzione di sistemi di controllo e di sicurezza delle operazioni e del patrimonio, anche con l'ausilio e il supporto delle forze dell'ordine. Il progetto di rinascita dell'azienda, quindi, si configura come un progetto collettivo, attraverso una rete condivisa di adesione che coinvolge, a vari livelli, diversi attori istituzionali, sociali, economici e imprenditoriali.

L'ultima delle quattro fasi sopra sintetizzate è costituita dalla verifica della *performance*[40] e della sua rendicontazione sistematica, a partire dall'approvazione del bilancio quale soglia minima e obbligatoria di un sistema di rendicontazione che persegue la finalità della trasparenza della gestione non solo a tutela di terzi, ma anche a beneficio dell'azienda stessa. In verità, nel caso delle aziende sottratte alla criminalità, accade nella pratica che non solo i risultati finali di bilancio ma anche quelli di gestione seguano un regime di cautela e riservatezza, rimanendo nella limitata disponibilità del giudice e degli Amministratori giudiziari, ovvero dell'Agenzia, con rischi per la trasparenza e la possibilità di intervenire da parte di soggetti terzi interessati.

3.2. La managerialità nella gestione delle aziende confiscate

Come già detto, far rinascere un'impresa nata da mafiosi e che ha subito il trauma del sequestro richiede competenze e concertazione di comportamenti e decisioni, sinergicamente volti a legittimare il valore dell'azienda stessa e a considerarla meritevole di attenzione e protezione nonostante la sua provenienza.

In verità, occorre precisare che quando si fa riferimento ad aziende confiscate, bisogna distinguere tra le imprese neo-costituite, cui vengono assegnati beni immobili o terreni confiscati[41], e quelle preesistenti al sequestro, già aventi un proprio patrimonio di risorse umane e di mezzi patrimoniali e strumentali di cui lo Stato deve farsi carico, decidendone anche la destinazione dopo la confisca definitiva; per le prime si pongono i problemi tipici delle *start-up*, aggravati dalla particolare situazione in cui si trovano i

40) Intesa come insieme di decisioni, azioni e risultati periodici oltre che di fine periodo.
41) Come ad esempio molte delle cooperative che aderiscono all'Associazione Libera, già citata.

beni al momento dell'assegnazione (spesso in disuso, degradati o gravati da ipoteche) e, non da meno, dall'ostilità del contesto territoriale, per le seconde, invece, si determinano le problematiche legate alla continuità d'impresa e alla difficoltà di riavviare o proseguire l'attività economica in modo soddisfacente dopo la perdita delle leve di competizione, spesso sleali, di cui erano dotate precedentemente.

Allo stato, dal sequestro sino alla confisca definitiva, la responsabilità di tutte le decisioni relative alla gestione e allo sviluppo spetta unicamente alla coppia giudice-amministratore giudiziario, con un'azione consultiva e di supporto dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati che entra in gioco, con pieni poteri gestori, solo in una fase successiva. Da quel momento, l'Agenzia può sostituire l'amministratore giudiziario con un coadiutore di sua scelta, anche se per prassi e nel rispetto della continuità della gestione aziendale, accade che lo stesso amministratore giudiziario venga confermato anche nel ruolo di coadiutore.

Nel corso dei recenti lavori del Gruppo anticorruzione del G20 del 22 ottobre scorso, al termine del quale è stato elaborato il rapporto Accountability 2020, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata indicata come modello istituzionale da seguire[42], per l'ingente dimensione dei volumi dei beni e dei patrimoni sottratti alla criminalità e affidati alla sua gestione e anche per l'attività di assistenza tecnica e cooperazione internazionale svolta in materia di beni confiscati in favore di altri Paesi (tra i quali, attualmente, Ucraina, Bulgaria e Brasile).

Al riguardo, con particolare riferimento alle aziende sequestrate e confiscate, la lusinghiera e imprescindibile attività di gestione e di destinazione assicurata dall'Agenzia risente di alcune criticità della complessa procedura individuata dalla legge che demanda a una fase antecedente, ovvero quella dell'Amministrazione giudiziaria, la responsabilità della sopravvivenza aziendale, finalizzata alla sua vendita o affitto. Tale criticità potrebbe superarsi con l'intervento di una figura manageriale competente, che potrebbe affiancare la figura dell'amministratore giudiziario (pubblico ufficiale rappresentante gli interessi generali dello Stato e della collettività), riconoscendo quindi l'esigenza di distinguere, su piani diversi, la necessità dell'assolvimento dei previsti adempimenti giuridico-contabili propri dell'amministratore giudiziario, dalla responsabilità degli atti di amministrazione, gestione e rilancio aziendale tipici di una corretta e moderna *governance* manageriale.

42) Riferimenti sul sito *www.interno.gov.it*.

Amministratore giudiziario e *manager* potrebbero operare in un sodalizio professionale che integri le competenze di entrambi e accresca esponenzialmente le probabilità di successo dell'azione dello Stato verso l'obiettivo di selezionare le aziende con reali e concrete possibilità di salvezza e, per queste ultime, di dare vita a un piano di rilancio e restituzione alla legalità.

Nel contempo, è necessaria la piena e consapevole responsabilizzazione di tutti gli attori in gioco – istituzionali ed economici, pubblici e privati – cui viene richiesto di muoversi in modo coordinato verso l'obiettivo e, in particolare, alla pubblica amministrazione, tenuta a snellire e velocizzare le procedure – adeguandole a quelle del mercato e della concorrenza – alle forze dell'ordine, per la garanzia dei livelli di sicurezza necessari alle aziende per operare in condizioni di legalità e trasparenza, alle banche, chiamate ad assicurare il vitale accesso al credito a quelle aziende potenzialmente sane, alle associazioni imprenditoriali, tenute a garantire l'indispensabile interconnessione con i mercati nel rispetto dei principi di concorrenza, e non da ultimo alle associazioni sindacali, affinché si facciano parte attiva nella valutazione critica e nella selezione delle situazioni in cui realisticamente avvisare la continuità aziendale come presupposto della continuità del lavoro.

Nel caso delle aziende confiscate, la responsabilità di stabilire i principi e le priorità che ne devono guidare la gestione e la destinazione spetta all'Agenzia nazionale che, come emanazione dello Stato e nel suo importante ruolo di grande portata sociale e culturale, è chiamata a dare indirizzi e ad agire come cabina di regia dell'intera azione di valorizzazione dei patrimoni sottratti alla criminalità; legalità, sostenibilità economica, occupazione, visione sistemica e discrezionalità limitata potrebbero essere i tasselli di un nuovo paradigma valoriale della gestione delle aziende confiscate, mettendo le competenze dei *manager* al servizio della collettività.

Bibliografia

Documenti istituzionali

Anbsc - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, 2018, in *www.agenziacoesione.gov.it*

Anbsc, *Piano della Performance 2020-2022*, in *www.trasparenza.anbsc.it*

Anbsc, *Relazione sull'attività svolta. Anno 2019*, in *www.benisequestraticonfiscati.it*

Anbsc, *Relazione sull'attività svolta* relativa agli anni 2012-2018, in *www. benisequestraticonfiscati.it*

G20 - Anti-Corruption Working Group, *2020 Accountability Report*, 2020, in *www. interno.gov. it/2020/annex_accountability_report*

Relazione della Commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata (Commissione Garofoli), Roma, 2014

Relazione della Commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata (D.m. 10 giugno 2013), Ministero della giustizia, Roma, febbraio 2014

Riferimenti bibliografici

Arlacchi P., *La mafia imprenditrice*, Il Saggiatore, Milano, 2010

Caramazza M., *Le aziende confiscate alla mafia*, Guerini Next, Milano, 2018

Fantò E., *L'impresa a partecipazione mafiosa*, Edizioni Dedalo, Bari, 1999

Freeman R.E., *Stakeholder theory: the state of the art*, Cambridge University Press, 2010

Gruppo giuridico Fondazione Del Monte, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità, proposte*, Bologna, 2015

Osterwalder A. - Pigneur Y., *Business model generation: a handbook for visionaries, game changers and challengers,* John Wiley & Sons, New York, 2010

UnionCamere - Camere di commercio d'Italia, *Proposta di un modello di governance per la valorizzazione di beni e aziende confiscate alla criminalità organizzata. Rapporto conclusivo*, CopyGrafh s.a.s., Roma, 2015

Le nuove frontiere dell'investigazione. La tecnologia applicata alle indagini: le cd. "scie elettroniche". Modelli sperimentali di coordinamento investigativo nell'azione di prevenzione e contrasto dell'utilizzo criminale in ambito penitenziario degli APR (Aeromobili a Pilotaggio Remoto)

di Antimo Cicala*

Abstract

Il presente elaborato si articola in quattro capitoli, ciascuno dei quali pone al centro del tema, l'innovativa tecnologia rappresentata dagli aeromobili a pilotaggio remoto e il loro utilizzo duale, soffermandosi in particolare sulle investigazioni volte alla prevenzione e contrasto dell'uso criminale degli stessi in ambito penitenziario.

L'esigenza di definire un'apposita disciplina, che per complessità tecnologica e inquadramento normativo possa essere compendiata in un sorta di "diritto dei droni", è senza dubbio necessaria per le diverse, molteplici e variegate implicazioni relative all'utilizzo sempre più diffuso di tali particolari dispositivi nello spazio aereo, sia in termini di supporto e utilità per le attività delle forze di polizia che per le minacce rappresentate dalla loro natura duale nel campo della sicurezza pubblica e della difesa.

Lo sviluppo, inoltre, di modelli investigativi di contrasto e di ricerca della prova necessitano di un coordinamento multi professionale anche in relazione al contesto nel quale esse si esplicano, come ad esempio quello degli istituti penitenziari.

Lo stretto legame tra diritto e tecnologia, e il fatto che il primo sorga proprio per regolare situazioni che nascono dal progresso tecnologico, implica una costante ricerca giuridica di regole, modelli e strumenti di disciplina.

Il quadro normativo e sanzionatorio relativo ai dispositivi APR è in continua evoluzione, sebbene ancora non al passo con il loro veloce sviluppo tecnologico.

La recente disciplina europea e internazionale rivolta a integrare

(*) Dirigente della Polizia penitenziaria, già frequentatore del XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

la regolamentazione degli aeromobili a pilotaggio remoto nello spazio aereo comune deve necessariamente confrontarsi con le fonti normative e regolatorie di competenza dei diversi Stati.

Non meno rilevanti appaiono gli aspetti relativi alla configurabilità di reati specifici inerenti al mero utilizzo degli APR in violazione della normativa di settore piuttosto che i reati nei quali gli APR rappresentano il mezzo per consumarli.

Particolare importanza rivestono, inoltre, alcune problematiche di tipo sostanziale e procedurale in ambito penalistico e civilistico in merito sia all'acquisizione probatoria dei dati immagazzinati in tali dispositivi e nei server di rete sia relativi ad alcuni aspetti, che potrebbero rappresentare nel prossimo futuro oggetto di interesse giurisprudenziale, in tema di competenza per territorio, di implicazioni relative alla tutela della privacy, di risarcimento del danno e di scriminanti di responsabilità nelle attività di difesa relativa alla pubblica sicurezza.

La disamina delle numerose possibili minacce provenienti dall'uso criminale degli aeromobili a pilotaggio remoto, alla quale è stato dedicato uno specifico capitolo, apre numerosi scenari relativi alle possibili azioni di contrasto e all'efficacia degli attuali strumenti tecnologici (C-UAS), cinetici ed elettrotecnici, utilizzabili per neutralizzare o comunque limitare la pericolosità intrinseca ed estrinseca degli stessi nelle diverse fasi di prevenzione (detection and tracking) e repressione (acquisition and neutralization), in un rapporto ancora asimmetrico e sbilanciato tra possibilità diffuse e tecnologicamente variegate di offesa e conoscenza, dotazioni, costi e metodologie limitate di difesa sul quale si inserisce un ampio dibattitto internazionale e regionale europeo sia nel settore civile e di pubblica sicurezza che militare in ordine alle connotazioni e alla configurabilità di scriminanti in tema di uso legittimo delle armi e legittima difesa.

Il tema centrale del lavoro relativo alle investigazioni nelle attività di prevenzione e contrasto all'uso criminale degli aeromobili a pilotaggio remoto in ambito penitenziario, atteso lo specifico contesto, passa necessariamente attraverso un modello di coordinamento delle indagini caratterizzato dalla necessaria multidisciplinarietà nella raccolta delle informazioni per l'individuazione dei responsabili di condotte criminali e degli elementi di prova ove centrale appare il contributo info-investigativo della Polizia penitenziaria.

L'investigatore di polizia, pertanto, nell'ambito della prevenzione e del contrasto all'utilizzo criminale degli APR avrà la necessità di:

– *conoscere la normativa che regola le violazioni commesse attraverso il mezzo tecnologico e informatico anche al fine di ricondurle alle relative specifiche fattispecie di reato;*

– approfondire il variegato mondo della tecnologia relativa agli APR e della sua potenzialità in termini di difesa e di offesa che può esprimere;

– dotarsi di strumenti tecnologici e conoscenze specifiche per un efficace azione di prevenzione e repressione;

– approntare una specifica metodologia investigativa assurta a modello di coordinamento multi professionale per prevenire e reprimere condotte criminose in ambito penitenziario.

A tal fine, l'illustrazione e l'analisi dei predetti aspetti, senza alcuna pretesa di esaustività tecnico-giuridica, unitamente alla raccolta in appendice dei principali atti normativi regolatori della disciplina di volo degli aeromobili a pilotaggio remoto e del vigente prontuario delle infrazioni per gli operatori di polizia, può rappresentare un primo approccio alla conoscenza di tale particolare settore tecnologico in via di continua evoluzione e spunto per modelli di coordinamento e di investigazione in ambito penitenziario nonché per eventuali e futuri approfondimenti per le azioni di contrasto, di prevenzione e repressione dell'utilizzo illecito e criminale degli APR da parte della polizia giudiziaria.

* * *

The present dissertation is divided into four chapters, each of which focuses on the innovative technology represented by Unmanned Aerial Vehicles (UAV) and their dual-use. This study focuses, in particular, on the investigation techniques aimed at preventing and countering the criminal use of UAVs in detention centers.

The need to define a special discipline which, for technological complexity and normative framework, can be summarized in a sort of "Drone Law", is undoubtedly recognized, taking into account the different, multiple, and wide-ranging implications related to the increasingly frequent use of such peculiar devices in the airspace, both in terms of support and utility for the activities of Police Forces and for the threats represented by their dual nature in the field of public security and defense.

In addition, the developing investigative procedures and the new evidence gathering models require multi-professional coordination, also in relation to the contexts in which they are implemented, such as for example the penitentiaries.

The close link between law and technology, taking into account that law is necessary just to regulate situations arising from technological progress, implies a constant research for rules, models, and instruments of regulation.

The current regulatory and penalty framework in the field of UAVs is constantly evolving, although it doesn't keep up with the fast technological development of such devices.

The recent European and international laws, aimed at integrating the regulation of UAVs in the common airspace, must necessarily make reference to the legal and regulatory sources falling within the competences of the different States.

The aspects concerning some specific crimes related to the simple use of UAVs in violation of the regulations in this field have to be considered as very significant, as well as the offenses committed by the illegal use of UAVs ,which represent the tool to carry out those offences.

In addition, some substantive and procedural issues in criminal and civil law are of particular importance with respect both to the evidentiary acquisition of data stored in such devices and in network servers and in relation to some aspects, which might become the subject of legal interest in the near future, concerning territorial jurisdiction, implications related to the protection of privacy, compensation for damages, and exclusion of liability from criminal punishment in defense activities connected with public security.

The analysis of several possible threats arising from the criminal use of UAVs, which is dealt with in a dedicated chapter, brings about a lot of scenarios related to possible measures adopted to counter the phenomenon and to the effectiveness of the current kinetic and electronic technological systems (C-UAS – Counter Unmanned Aerial Systems), to be used to neutralize and counter their intrinsic and extrinsic dangerous nature during the different phases of detection and tracking as well as of acquisition and neutralization, in consideration of a still unequal and unbalanced relationship among widespread and varied technological possibilities of offense and knowledge, equipment, costs and limited methods of defense. It is to be stressed that there is a wide debate on this matter, at international and European level, both in the civil and public security sector and in the military sector, with regard to the implications and the possibilities to have grounds for exclusion of liability from criminal punishment in relation to the legal use of weapons and self-defense.

Taking into account this specific context, the main point of the study concerning investigations carried with the aim of preventing and countering the criminal use of UAVs in prisons is necessarily connected to a pattern based on the coordination of inquiries, characterized by the necessary multidisciplinarity in the information gathering to identify the perpetrators of criminal behaviors and to detect evidence. As a matter of fact, the contribution of Prison Police officers at investigation and information level, seems to be fundamental.

Therefore, the police investigator, engaged in preventing and countering the illegal use of UAVs, will need the following:

– to be aware of the legislation that regulates violations of the law committed through technology and IT tools, also in order to match them to the related types of offences;

– to carry out an in-depth research on the different aspects of this kind of technology represented by the drones and their potential both in terms of defense and offense;

– to provide himself/herself with technological tools and specific knowledge, with the aim of carrying out an effective prevention and repression activity;

– to adopt a specific investigation methodology to be considered as a model of multi-professional coordination to prevent and counter such criminal actions in prisons.

Finally, the illustration and the analysis of the aforementioned aspects may represent a first approach to get a most detailed knowledge of this constantly evolving technological sector, without claiming to be exhaustive from the technical and legal perspectives, with the aim of gathering the main regulatory acts on the flight discipline of UAVs, listed in the Appendix, as well as providing an updated handbook of offenses for police officers. Moreover, this essay could represent a starting point to identify coordination and investigation models in the penitentiary system and to carry out possible and future in-depth studies aimed at facilitating Judicial Police activity to counter, prevent and repress the illegal and criminal use of such devices.

* * *

Introduzione

In un mondo globale e digitale anche i criminali lasciano *scie virtuali* dei loro percorsi illeciti. Le nuove tecnologie elettroniche e informatiche assumono un peso sempre maggiore nelle indagini.

Alle scienze forensi classiche come la biologia e la chimica, oggi si affiancano tutti i mondi della ricerca scientifica (dalla matematica, alla fisica, all'informatica, all'ingegneria, fino all'architettura) che diventano protagonisti della criminalistica.

Il contrasto ai fenomeni criminali necessita, quindi, sempre più del ricorso a modalità e procedure più evolute per adeguarsi alla contemporaneità; la tecnologia e il suo incessante e rapido sviluppo attraverso apparati, dispositivi e applicazioni informatiche di ultima generazione, richiede alle forze di polizia e alle autorità inquirenti una conoscenza sempre più approfondita con riguardo

sia alla normativa da applicare, sia della stessa tecnologia e dei numerosi aspetti tecnici applicati alle metodologie di ricerca e acquisizione della prova che non possono rimanere a esclusivo appannaggio di consulenti, periti e tecnici estranei alle indagini; solo gli investigatori sono in grado di leggere tutti gli elementi di indagine raccolti nel corso delle indagini attraverso l'iter logico-ricostruttivo del crimine e assegnare il giusto valore indiziario e probante ai predetti elementi attraverso la specifica e connaturata "*intelligence*" che caratterizza il lavoro della polizia giudiziaria volto alla prevenzione e repressione dei reati.

L'esigenza di un sapere scientifico e tecnologico impone quindi, una formazione nuova delle figure professionali in gioco orientata a strutturare e implementare le capacità di rapportare il tradizionale sapere dell'investigatore con il dato tecnico scientifico per trarre le conclusioni migliori.

Da tempo ormai le tecnologie elettroniche e informatiche ci offrono la possibilità di compiere azioni in maniera semplice in tempi brevissimi.

L'era digitale ha modificato altresì la fisionomia delle forme di manifestazione della delinquenza, sempre più marcatamente "tecnologica", che, unitamente alla disponibilità di risorse e capitali, si proietta sempre più velocemente verso una criminalità meno "da strada" e sempre più sofisticata negli strumenti utilizzati garantendo nell'ottica criminale, maggiori e veloci profitti e al contempo, anonimato e impunità.

Gli aeremomibli a pilotaggio remoto (APR), più comunemente conosciuti come "droni", per le caratteristiche tecniche e "duali" che li connotano, rappresentano uno strumento particolarmente adatto per la conduzione di attività criminali e terroristiche per diversi motivi in quanto connotati da una grande flessibilità riguardo alla zona di decollo o di lancio e possono muoversi a velocità sostenuta all'interno di perimetri considerevoli e sono capaci di aggirare barriere fisiche o altre misure di sicurezza preventiva poste a protezione dei luoghi d'interesse strategico. Da ultimo, il contrasto alle minacce veicolate tramite gli aeromobili a pilotaggio remoto (APR) di dimensioni ridotte (mini e micro APR) risulta particolarmente complesso per la mancanza di strumentazioni adatte allo scopo.

In tale contesto si inserisce il contrasto a forme di crimini consumati servendosi degli APR che necessitano quindi dello studio del funzionamento di tali particolari dispositivi e della analisi delle possibili minacce che possono rappresentare, al fine di adottare strumenti e modelli investigativi per le Forze di polizia, al passo con tale tecnologia, sempre più complessa e al limite con l'intelligenza artificiale.

Ogni crimine però, compresi quelli consumati attraverso strumenti elettronici e informatici, in qualche modo lascia delle tracce.

La capacità di leggere, decodificare, ricostruire interconnessioni seguendo le cd. "*scie elettroniche*" che il reato consumato attraverso mezzi e strumenti tecnologici necessariamente lascia nei dispositivi utilizzati e nel cyberspazio al pari delle tracce biologiche sull'arma, sulla vittima e sulla scena del delitto, deve trovare l'operatore di polizia pronto, al passo con la conoscenza tecnologica e attrezzato con strumenti tecnici innovativi e sofisticati e di una "*forma mentis*" nuova, non orientata soltanto alla ricerca di tracce e prove cd. "fisiche", ma forgiata sul concetto di "*smaterializzazione*" della prova e sulla capacità di riconoscere come tali anche le "scie" virtuali acquisendole come mezzi di prova unitamente a tutti gli altri elementi raccolti con gli strumenti tradizionali di ricerca della prova al fine di individuare i responsabili "remoti" delle condotte illecite commesse attraverso strumenti tecnologici.

Comunicare, essere interconnessi, utilizzare la tecnologia sempre più complessa degli aeromobili a pilotaggio remoto, significa, infatti, lasciare dietro di sé delle tracce digitali di se stesso, della propria vita privata, che rimangono in rete potenzialmente per sempre: l'utente di un *software* di volo può anche non ricordare di aver utilizzato un account, una condivisione di posizione, un'immagine di sorvolo lasciata nell'*hardware* o sui social networks o comunque in rete, elementi che spesso aiutano a trovare le prove di un reato e risalire al responsabile.

Nelle investigazioni di polizia, infatti, poter catturare queste "scie digitali" negli *hardware* di volo e in rete, significa provare a trasformare la traccia virtuale in un indizio investigativo reale e concreto. Tutto ciò spesso si traduce in un'enorme mole di dati da analizzare: in una parola: "*Big Data*", che sono elaborati con strumentazioni e *software* specifici.

Il particolare settore tecnologico relativo agli APR è ancora poco conosciuto in tutte le sue potenzialità in termini sia di vantaggi nel campo della difesa e pubblica sicurezza ma soprattutto, di pericolosità e lesività in termini di minaccia e offesa ai diversi beni giuridici nell'utilizzo criminale degli stessi.

La natura duale[1] degli APR quindi si presta nel prossimo futuro a rappresentare uno straordinario campo d'indagine ma al contempo, un potente

1) In virtù delle loro caratteristiche intrinseche, i droni di dimensioni ridotte si contraddistinguono quindi per la loro natura duale relativamente all'impiego sia per lecite finalità di pubblico e privato interesse ma anche per finalità illecite di varia natura. I droni duali vengono così inseriti tra i mezzi attraverso cui è possibile realizzare una minaccia ibrida, connotata da profonda asimmetria per ciò che afferisce alla security di persone, proprietà, traffico aereo convenzionale, infrastrutture critiche, siti di interesse strategico, nonché delle missioni civili e militari in teatro operativo.

mezzo di minaccia criminale che richiede, in entrambi i casi, all'operatore di polizia, una notevole preparazione tecnica e operativa, un corretto approccio metodologico nelle investigazioni e una profonda conoscenza della normativa regolatoria nelle attività di prevenzione e di contrasto di tali innovativi dispositivi tecnologici.

In particolare, l'analisi congiunta dei predetti aspetti si pone l'obiettivo finale – attraverso la disamina e l'esplorazione degli attuali strumenti elettronici, informatici e normativi di contrasto – di proporre spunti per modelli di coordinamento investigativo e di ricerca della prova, utili alle Forze di polizia e all'autorità giudiziaria inquirente, nell'azione di prevenzione e repressione di condotte criminali come l'introduzione e il traffico di sostanze stupefacenti e oggetti pericolosi e illegali negli istituti penitenziari servendosi degli aeromobili a pilotaggio remoto.

Il presente elaborato è orientato, da una parte ad analizzare e approfondire l'attuale contesto normativo e regolatorio della tecnologia riguardante gli Aeromobili a Pilotaggio Remoto, sempre più utilizzati da parte della criminalità nella commissione di reati, finanche in ambito penitenziario; dall'altra a illustrare e suggerire riflessioni, approfondimenti, strategie di contrasto, modelli investigativi di repressione, ipotizzando modifiche legislative e regolamentari.

Nel passaggio dall'era analogica a quella digitale del settore delle investigazioni e per contrastare efficacemente la criminalità moderna e portare a soluzione indagini giudiziarie anche nel particolare campo dei reati commessi per mezzo di APR, quindi, elemento imprescindibile è rappresentato:

– dalla conoscenza approfondita dell'investigatore riguardo alla specifica tecnologia sottesa a tali dispositivi tecnologici attraverso un'iniziale approccio definitorio e classificatorio delle caratteristiche degli APR trattato nel primo capitolo;

– dalla competenza e padronanza della normativa regolatoria e sanzionatoria illustrata nel secondo capitolo;

– dalla conoscenza dei campi di utilizzo, per fini di polizia e per uso criminale nelle diverse minacce rappresentate dagli APR e degli attuali strumenti tecnici, cinetici ed elettrotecnici di contrasto. Tali aspetti saranno trattati nel capitolo terzo.

Infine, nel capitolo conclusivo sarà illustrato un possibile approccio alla metodologia investigativa in ambito penitenziario che tenga conto dello specialistico scenario di contesto per lo sviluppo delle indagini, della raccolta di elementi di prova attraverso l'analisi delle cd. "scie elettroniche" che anche gli APR lasciano, non tanto nell'aria dove volano, ma nel "cuore elettronico"

che li governa.

La necessità di sperimentare un modello di coordinamento investigativo multiprofessionale di diverse forze di polizia e multi agenzia in chiave preventiva e repressiva di reati commessi mediante l'utilizzo degli APR con particolare riferimento agli istituti penitenziari è stata elaborata in base all'esperienza operativa sul campo da parte dello scrivente, all'osservazione empirica del fenomeno in ambito penitenziario e alle problematiche riscontrate in chiave preventiva e repressiva nell'attività di contrasto all'uso illegale degli APR nei penitenziari che hanno comportato il necessario approfondimento di terreni tecnologici ancora oggi poco conosciuti ma che rappresentano, nella proiezione di medio periodo, una crescente e grave minaccia alla sicurezza penitenziaria, parte nevralgica di una sicurezza pubblica a sua volta esposta dall'avanzare inesorabile dell'utilizzo di sofisticati strumenti tecnologici da parte della criminalità.

Completa la trattazione dell'elaborato, nell'idea di costruzione di un modello sperimentale di coordinamento investigativo, un'appendice con i principali atti normativi e regolatori relativi agli APR, comprensivi del prontuario elaborato dal Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, ancora in fase di aggiornamento, delle infrazioni concernenti gli APR, al fine di offrire al lettore, in luogo di una mera trattazione teorica, uno strumento pratico e operativo di eventuale riferimento per l'operatore di polizia che si approccia per la prima volta a tale particolare "*mondo*" tecnologico, senza alcuna velleità di valenza tecnica approfondita ed esaustiva sul tema.

1. La tecnologia applicata alle investigazioni: gli APR - Aeromobili a Pilotaggio Remoto

1.1. Un primo approccio: definizioni e tipologie

Diversi sono gli acronimi[2] utilizzati da punto di vista tecnico e normativo per indicare gli aeromobili a pilotaggio remoto, che vanno da APR (*Aeromobile a Pilotaggio Remoto*) che troviamo nel Codice dell'ordinamento

2) Per una panoramica delle differenze esistenti tra gli acronimi utilizzati si veda: International Civilian Aviation Organization (ICAO), *Unmanned Aircraft System (UAS)* (Cir 328 AN /190), Montréal, 2011, su *https://www.icao.int/Meetings /UAS/Documents/ Circular%20328_en.pdf.*

militare[3], a SAPR (*Sistemi Aeromobili a Pilotaggio Remoto*) che compariva nel Regolamento ENAC[4] (Ente Nazionale Aviazione Civile), da UAV[5] (*Unmanned Aerial Vehicles*) utilizzato nel mondo anglosassone, a UAS[6] (*Unmanned Aircraft Systems*) quale acronimo preferito dalla Federal Aviation Administration (FAA) e RPV (Remote Pilote Vehicles), usato nella Guerra del Vietnam.

Il Regno Unito ha usato ad esempio l'acronimo RPAS (*Remotely Piloted Aircraft Systems*), per dimostrare la presenza dell'uomo nel ciclo del controllo; tale acronimo, unitamente a UAS, è presente in numerosi documenti dell'U.E.

L'ICAO[7] (International Civil Aviation Organization) riconosce molte categorie di aeromobili con pilota a bordo (*manned*) o senza (*unmanned*), dando a tutte lo status di "aeromobile".

In generale un APR è un Aeromobile a Pilotaggio Remoto ed è comunemente identificato come drone[8], senza ulteriori accessori; è sostanzialmente il dispositivo che si alza in volo, un SAPR è un Sistema Aeromobile a Pilotaggio

3) I droni nascono in ambito militare ove hanno trovato il primario utilizzo con lo scopo originario di un'utilizzazione prettamente bellica, per il pattugliamento e l'incursione aerea a corto, medio e lungo raggio; impiegati sia dalle forze USA e UK che da altri Stati come l'Iraq e l'Afghanistan.
4) L'Ente nazionale per l'aviazione civile è l'autorità italiana di regolamentazione tecnica, certificazione e vigilanza nel settore dell'aviazione civile sottoposta al controllo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
5) Una definizione generica di UAV della *Joint Capability Group on Unmanned Aerial Vehicles* del 2007 è: un velivolo riutilizzabile concepito per operare senza un pilota a bordo. Non trasporta passeggeri e può essere pilotato in remoto (o pre-programmato) per volare autonomamente.
6) Secondo la definizione di EASA - European Aviation Safety Agency (2009): un UAS comprende i singoli elementi del sistema: l'aereo senza pilota, la stazione di controllo e tutti gli altri elementi del sistema necessari per consentire il volo, vale a dire strumenti di "comando e controllo di collegamento" e "elementi di lancio e di backup". Ci possono essere più di questi elementi in un UAS.
7) L'organizzazione internazionale dell'aviazione civile (in inglese *International Civil Aviation Organization* - ICAO) è un'agenzia autonoma delle Nazioni Unite incaricata di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione aerea internazionale, delle rotte e degli aeroporti e promuovere la progettazione e lo sviluppo del trasporto aereo internazionale rendendolo più sicuro e ordinato. La sede è a Montreal in Canada.
8) Il termine drone, coniato formalmente nel 1936, è il più usato dal pubblico e fa riferimento al maschio dell'ape, il fuco o bombo, del quale richiama la forma e il rumore. Tale termine ha visto una forte opposizione da professionisti dell'aviazione e regolatori del governo Il termine drone, oramai divenuto di uso comune, si sovrappone a quello di veicolo che: a) a bordo presenta componenti elettronici che aiutano il pilota nel mantenimento dell'assetto, della rotta e delle operazioni; b) è in grado di mantenersi in movimento nello spazio per un dato periodo; c) è controllato da un pilota (in remoto); d) molto spesso è dotato di dispositivi supplementari (termocamere, fotocamere, videocamere, sensori di varia natura, ecc.) che li rendono adatti a scopi più specifici. A differenza di un robot, il drone inteso come mero aeromobile non è in grado di svolgere mansioni in autonomia, rappresentandosi come un'estensione dell'utente umano.

Remoto[9] e include, dunque, tutti gli elementi utili a effettuare le diverse operazioni, come ad esempio il comando per il controllo.

Per il Codice della navigazione, sono aeromobili con tanto di comandante responsabile ai comandi, sebbene programmabili in molte funzioni di volo e dotabili di *hardware* e *software* che possono renderlo molto simile a un robot, meglio definito esoscheletro[10], con intelligenza artificiale per potenziare moltissime funzioni di utilizzo da parte del pilota. Entrambe le definizioni menzionate non riguardano fini ricreativi e sportivi, per i quali è più opportuna la denominazione di aeromodello[11].

Da tutti questi acronimi risulta evidente che non vi sia una definizione univoca di tali dispositivi, pertanto e ai fini di trattazione del presente elaborato, gli stessi d'ora in poi, saranno indicati con il termine APR o con il più comune: *Drone*. Per le dimensioni[12], il peso e le dotazioni sono catalogati per uso dilettantistico e per uso professionale[13].

Pertanto, un aeromobile a pilotaggio remoto è un dispositivo elettronico volante caratterizzato dall'assenza del pilota a bordo. Da un punto di vista pratico infatti, il drone non è altro che un vettore con il compito di trasportare e permettere l'utilizzo di sensori e sistemi di raccolta dati in ambienti, situazioni e angolazioni altrimenti impossibili o difficili da gestire.

Il suo volo è controllato da un computer a bordo del mezzo aereo

---

9) La creazione e la nascita di un variegato sottoinsieme di veicoli aerei a pilotaggio remoto ha reso necessario nella regolamentazione previgente ai regolamenti europei ENAC degli APR una distinzione, non per modello ma per categoria racchiusa nella definizione di "sistema di aeromobili a pilotaggio remoto", sintetizzabile nell'acronimo SAPR.

10) In ambito tecnologico, l'esoscheletro è un apparecchio cibernetico esterno in grado di potenziare le capacità fisiche (forza, agilità, velocità, potenza, ecc.) dell'utilizzatore che ne viene rivestito e che costituisce una sorta di "muscolatura artificiale".

11) In passato esisteva una semplice distinzione tra droni utilizzati per scopi ludici, ovvero quelli impegnati in mere attività ricreative svolte con piccoli velivoli giocattolo, e quelli utilizzati per operazioni di tipo professionale che prevedono la condivisione dello spazio aereo con altri velivoli con pilota e passeggeri a bordo. L'entrata in vigore del nuovo regolamento europeo in materia ha classificato aeromodelli e droni sotto la medesima sigla UA - *Unmanned Aircraft*.

12) L'ENAC con il proprio regolamento previgente al regolamento europeo EASA entrato in vigore a gennaio del 2021, stabiliva differenti regolamentazioni in base al diverso peso dell'APR individuando diverse fasce: a) cd. inoffensivi e senza videocamera (minori o uguali di 300 g.), b) compresi tra i 0,3 kg. e i 2 kg., c) compresi tra i 2 kg. e i 25 kg., d) maggiori di 25 kg. Gli APR potevano essere utilizzati per due tipologie di operazioni: operazioni specializzate non critiche e operazioni specializzate critiche. Per il secondo caso era necessario richiedere autorizzazione all'ENAC. Si evidenzia che le dimensioni assumono un'importanza relativa perché anche i piccoli droni possono fare riprese di ottima qualità (fino a 4K) ed eseguire missioni utili secondo il tipo di sensore installato a bordo.

13) Questi velivoli hanno conquistato larghe fette di mercato e si sono trasformati ed evoluti da rudimentali aeromodelli a veri e propri strumenti di lavoro, con tutte le implicazioni, conseguenze e responsabilità che ne derivano. La diffusione e l'utilizzo degli APR ha comportato problematiche relative alla loro integrazione nel traffico aereo civile, come anche sulla legislazione pertinente, sul rispetto della riservatezza delle persone, sulle problematiche di sicurezza e sulle responsabilità anche di natura assicurativa per la responsabilità dei danni a terzi.

oppure tramite il controllo remoto di un navigatore o pilota, da terra o in altre posizioni.

Una classificazione di massima può essere riassunta in quattro categorie: droni per hobbisti[14], commerciali e militari di media grandezza, militari specifici di grandi dimensioni, *stealth* da combattimento.

Possono inoltre essere distinti per alimentazione, ambito di utilizzo e campo di utilizzo, tipologia di costruzione[15].

In ordine ai sistemi di comunicazione tra stazione di controllo e APR possiamo distinguere connessioni: *Bluetooth* (con un raggio d'azione che va dai 10 ai 20 metri), *Wi-Fi* (con un raggio di azione che può arrivare anche ai 50 metri), sistemi radio-frequenza (in questo caso il raggio di azione cambia da modello a modello, si può andare da pochi metri a qualche chilometro quando parliamo di droni professionali), *comunicazioni satellitari e reti di telecomunicazioni 3G, 4G, 5G* (consentendo al pilota dell'APR di manovrare lo stesso trovandosi a migliaia di chilometri di distanza), *nessuna comunicazione* (come vedremo in seguito, trattasi dei voli autonomi e pre-programmati attraverso *software* con parametri pre-impostati dall'operatore e che consentono all'APR di eseguire voli e manovre in completa autonomia anche in assenza di segnali GPS e satellitari di orientamento)[16].

Pertanto, il quadro così brevemente delineato, definisce il variegato mondo degli APR come un "mix" di diverse tecnologie assemblate tra loro, con la conseguenza che essi possano essere generalmente ricondotti

14) P. Calderan, *Droni DIY. Il manuale per hobbisti e maker*, Apogeo, 2015.

15) Cfr. A. Roberto, *L' invasione dei droni. Il futuro è sopra di noi*, Hoepli, 2015.

16) UAV Navigation Blog, *UAV Navigation in Depth: Inertial Navigation*, in *https://www.uavnavigation.com/node/316* e *The World's Smallest "Better Than GPS" Inertial Navigation System Now Available*, in *Inside Unmanned Systems*, 7 settembre 2017, su *https://insideunmannedsystems.com/?p=22018*. Grazie alle innovazioni tecnologiche più recenti, alcuni UAS sono in grado di operare in modo completamente autonomo, rendendo necessarie azioni da parte dell'operatore esclusivamente nella fase precedente al decollo. Ciò è reso possibile da *software* che permettono ai droni di elaborare autonomamente i segnali GPS e di seguire rotte preimpostate. Inoltre, si è recentemente assistito all'integrazione di sistemi di navigazione inerziale (*Inertial Navigation System* - INS) nell'*hardware* del drone che, se utilizzati in maniera coordinata con sistemi a odometria visuale (*Visual-Inertial Odometry* - VIO), permettono al drone di muoversi in autonomia senza avvalersi dell'ausilio di segnali GPS. Tali sistemi consentono l'acquisizione di dati e la conseguente mappatura tridimensionale (3D) dell'area di volo, dando al drone la possibilità di stabilire la propria rotta fino al punto o obiettivo indicato dall'operatore senza incorrere in collisioni con oggetti fissi o mobili presenti sul percorso.

ad aeromobili ma anche a *robot*[17] in grado di interagire con l'ambiente che lo circonda, potendolo modificare, oltre che come strumenti in grado di raccogliere informazioni ed elaborare dati.

La presente trattazione, per lo specifico oggetto di interesse si occuperà in particolare degli APR di piccole dimensioni e di tipo commerciale[18].

2. Il quadro normativo e regolamentare e gli aspetti sanzionatori dell'utilizzo degli APR

2.1. L'utilizzo degli aeromobili a pilotaggio remoto nella legislazione internazionale, europea e nazionale: la complessa evoluzione normativa e regolatoria

Il panorama normativo in materia è eterogeneo ed è composto dalla normativa internazionale[19], da quella comunitaria e da quella nazionale. Il rapporto tra queste fonti è di tipo gerarchico e pertanto, quanto disposto da una fonte normativa inferiore soccombe in presenza di disposizioni normative della fonte superiore.

In ordine alla legislazione nazionale, l'articolo 743 del Codice della navigazione definisce la "*Nozione di aeromobile*"[20], così come emendato dal decreto legislativo 9 maggio 2005 n. 96, ricomprendendo nella dizione di aeromobili anche i mezzi aerei a pilotaggio remoto, definiti come

17) Il drone rappresenta una *species sui generis* dei velivoli conosciuti fino a oggi in quanto possiede caratteristiche aggiuntive, quali innanzitutto un sistema elettronico che rende possibile il controllo da remoto. Nello scenario tecnologico attuale esistono i sistemi di intelligenza artificiale-robotici e quelli robotici in senso stretto. Entrambi i sistemi sono formati da una componente *hardware* e una *software*, ma alla prima categoria appartengono gli apparati dotati di un corpo fisico più o meno ingombrante che funzionano grazie all'implementazione di algoritmi (SIAP), mentre alla seconda categoria sono riconducibili i meccanismi che hanno una struttura fisica con caratteristiche che consente loro l'interazione con il mondo esterno (SIAR).

18) Tra quelli maggiormente usati per attività criminali ci sono sicuramente i cosiddetti "mini" e "micro", i primi di peso compreso tra i 2 e 25 Kg., i secondi di peso inferiore ai 2 Kg.

19) Va rilevato che, contrariamente a quanto potrebbe ritenersi, il riferimento agli APR nelle convenzioni internazionali non risale solo agli ultimi anni; infatti già la Convenzione di Chicago, sottoscritta il 7 dicembre 1944, veniva utilizzata la dizione di "aeromobile senza pilota". Il principio fondamentale della piena ed esclusiva sovranità di ogni Stato sullo spazio aereo sancito nell'art. 1 della Convenzione di Chicago del 1944 si applica anche al profilo di volo degli APR, come specificato nell'art. 8 della Convenzione. Questo articolo impone il divieto di sorvolo, sul territorio di un altro Stato contraente, agli aeromobili senza pilota a bordo, se non con preventiva autorizzazione da parte di questo Stato.

20) L'art. 743 Cod. nav.: «Per aeromobile si intende ogni macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose. Sono, altresì, considerati aeromobili i mezzi aerei a pilotaggio remoto, definiti come tali dalle leggi speciali, dai regolamenti dell'ENAC e, per quelli militari, dai decreti del Ministero della difesa».

tali dalle leggi speciali[21], dai regolamenti dell'ENAC, dai regolamenti dell'AESA[22] e, per quelli militari, dai decreti del Ministero della Difesa[23].

Nell'ambito delle funzioni di vigilanza della navigazione aerea, il disposto dell'art. 793 del Codice della navigazione, stabilisce che l'ENAC può vietare il sorvolo su determinate zone del territorio nazionale italiano per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, sia civili che militari. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) può, altresì, vietare la navigazione aerea su tutto il territorio nazionale, per eccezionali motivi di interesse pubblico.

Ad oggi, chiunque voglia avvicinarsi al mondo del volo aereo con aeromobili a conduzione remota deve conoscere i termini di 15 riferimenti giuridici divisi tra vari regolamenti e direttive[24]. I principali sono: Regolamento UAS-IT, regolamento (UE) n. 2018/1139 "Regolamento basico", regolamento (UE) n. 2019/947 "Regolamento di esecuzione", regolamento (UE) n. 2019/945 "Regolamento delegato", regolamento (UE) n. 2015/1018 e Jar-Del-WG6-D.04 "*Jarus guidelines on Specific Operations Risk Assessment* (SORA)".

---

21) Aeromobile a pilotaggio remoto militare per l'art. 246 del d.lgs. n. 66 del 2010 (*Codice dell'ordinamento militare*) è un mezzo aereo pilotato da un equipaggio che opera da una stazione remota di comando e di controllo e che può essere posizionato a terra o sul mare, a bordo di unità navali. In base al combinato disposto degli artt. 743, comma 2, e 745, comma 2, del Codice della navigazione, gli APR militari vengono considerati a tutti gli effetti come aeromobili militari, e sono, pertanto, immatricolati nel Registro degli Aeromobili Militari (RAM) presso la Direzione degli armamenti aeronautici e per l'aeronavigabilità (ARMAEREO).

22) L'Agenzia Europea della Sicurezza Aerea, abbreviato in AESA (o *EASA*, sigla di European Union Aviation Safety Agency) è un ente giuridico indipendente, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria, che tuttavia rende conto del suo operato agli Stati membri ed alle istituzioni europee. Le competenze di EASA, istituita dall'Unione europea con il regolamento (CE) n. 1592/2002, sostituito dal regolmento (CE) n. 216/2008, attengono alla definizione di massimi livelli comuni di sicurezza e di protezione ambientale per quello che riguarda il settore dell'aviazione civile. Operativa dal settembre 2003, l'EASA svolge funzioni fondamentali per il settore di propria competenza; i suoi compiti possono essere distinti nelle seguenti macro-aeree: *normativa* (elabora la normativa inerente la sicurezza aerea e fornisce consulenza tecnica alla Commissione europea e agli Stati membri); *certificazione* (certifica i prodotti aeronautici e si occupa delle ispezioni sull'applicazione della regolamentazione negli Stati membri); *standard di sicurezza* (supporta la Commissione nell'individuazione degli standard di sicurezza, commissionandone anche la verifica dell'applicazione uniforme all'interno degli Stati membri); *cooperazione* (collabora con altri soggetti, pubblici e privati, come ad esempio ICAO e FFA, al fine di armonizzare gli standard e promuovere le migliori prassi nel settore della sicurezza). Dal 2003 ad oggi, la Commissione europea ha definito un ampliamento delle funzioni svolte da questo organismo in termini di normativa di sicurezza. Nello specifico per quel che concerne: norme e procedure per operazioni dell'aeronautica civile; norme per l'abilitazione di equipaggi negli Stati membri; certificazione di compagnie aeree di Paesi terzi. Cfr. *https://www.enac.gov.it/organismi-internazionali/comunitari/easa.*

23) Il decreto del Ministro della Difesa, emanato il 23 giugno 2006, concernente l'individuazione degli aeromobili a pilotaggio remoto ed il decreto 29 aprile 2016 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa, recante le "*Modalità di utilizzo da parte delle forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto*".

24) Si rimanda alla lettura dei principali riferimenti normativi allegati in appendice.

Il 31 dicembre 2020 tali norme sono diventate applicabili anche in Italia, facendo decadere le regolamentazioni nazionali in materia di operazioni con UAS (Unmanned Aircraft System), salvo quelle che disciplinano le operazioni che ricadono nelle previsioni dell'articolo 2 comma 3a del regolamento UE 1139/2018 e gli aspetti di competenza dello Stato membro.

L'ENAC in data 4 gennaio 2021 ha pubblicato il Regolamento UAS-IT, applicabile dal 31 dicembre 2020, che disciplina quanto di competenza degli Stati membri.

L'art. 748 C.nav., in aderenza ai principi della Convenzione di Chicago, prevede che, salvo diversa disposizione, le norme del Codice della navigazione non si applicano agli aeromobili militari, di dogana, delle forze di polizia di Stato, nonché ai mezzi di cui all'art. 744, quarto comma, C.nav. (*aeromobili equiparati a quelli di Stato*), e cioè agli aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche se solo occasionalmente, per attività finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale, e che per tale motivo sono conseguentemente equiparati agli aeromobili di Stato.

Per quanto riguarda le Forze di polizia, il legislatore ha adottato una serie di norme volte al contrasto del terrorismo internazionale, presupposto fondamentale questo, per l'impiego di APR in attività di pubblica sicurezza e prevenzione dei reati.

Tale disposizione, è regolata dalla legge del 17 aprile 2015 n. 43 più nota come Decreto "antiterrorismo". L'art. 5, co. 3-*sexies*, stabilisce a tal proposito: "*Fermo restando quanto disposto dal Codice della Navigazione e dall'Unione europea, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono disciplinate le modalità di utilizzo, da parte delle Forze di polizia, degli aeromobili a pilotaggio remoto, comunemente denominati «droni», ai fini del controllo del territorio per finalità di pubblica sicurezza, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo e alla prevenzione di reati di criminalità organizzata e ambientale*".

Alla luce di tale norma, alle Forze di polizia, dunque, è consentito di poter svolgere attività investigative finalizzate alla prevenzione, controllo, accertamento e repressione di condotte criminali potendo utilizzare gli aeromobili a pilotaggio remoto.

Il decreto "*Modalità di utilizzo da parte delle Forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto*" disciplina le modalità di impiego dei sistemi aeromobili a pilotaggio remoto in dotazione o in uso alle forze di polizia ed è costituito da 17 articoli.

L'incertezza normativa e regolamentare per le Forze di polizia al momento comprime fortemente in Italia l'uso sistematico degli APR relegandolo al momento a forme e periodi limitati di sperimentazione o durante situazioni emergenziali, cosi come poche sono ancora le attività di polizia giudiziaria, attualmente effettuate in collaborazione con l'Aereonautica militare.

Risulta, inoltre, necessaria l'emanazione di altri e più specifici atti normativi e un intervento chiarificatore delle autorità di vertice deputate alla pubblica sicurezza in ordine allo scarno quadro legislativo nazionale e internazionale relativo all'attribuzione di responsabilità nel caso in cui dovessero verificarsi danni a terzi durante un'operazione di contrasto ai droni duali, nonché in ordine a scriminanti per le autorità o i singoli operatori.

La proliferazione di droni duali connotati da caratteristiche tecnologiche che rendono possibile l'impiego per svariati scopi illeciti, ha reso sempre più impellente la necessità di dotarsi di adeguate procedure atte al loro contrasto.

In ambito nazionale, pertanto, si impone la necessità di normare le operazioni di contrasto alla minaccia che i droni duali possono rappresentare per la sicurezza nazionale. In quest'ottica, risulta necessario individuare quali siano gli organi preposti al contrasto dei droni duali e identificati i limiti previsti dalla normativa vigente per quanto riguarda le tecniche di contrasto implementabili e la loro entità.

2.2. Gli APR per la Polizia penitenziaria

Il nuovo art. 1-*bis*[25] d.l. n. 28/2020 è stato introdotto in sede di conversione in legge 25 giugno 2020, n. 70 recante: «Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19», ha esteso anche alla Polizia penitenziaria la possibilità di fare utilizzo degli «aeromobili a pilotaggio remoto» allo scopo di «assicurare una più efficace vigilanza sugli

25) Si riporta il testo dell'art.1-*bis* rubricato "Utilizzo di aeromobili a pilotaggio remoto da parte del Corpo di Polizia penitenziaria". "1. *All'articolo 5, comma 3-sexies, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'utilizzo di aeromobili a pilotaggio remoto da parte del personale abilitato del Corpo di Polizia penitenziaria è previsto nell'ambito delle funzioni svolte dal predetto personale ai sensi dell'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, per assicurare una più efficace vigilanza sugli istituti penitenziari e garantire la sicurezza all'interno dei medesimi».* 2. *All'attuazione delle disposizioni del presente articolo si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*".

istituti penitenziari e garantire la sicurezza all'interno dei medesimi».

La norma va in particolare a novellare l'art. 5 comma 3-*sexies* d.l. 18 febbraio 2015 n. 7, convertito con legge 17 aprile 2015 n. 43, il quale, nella sua formulazione vigente, prevede già l'utilizzo, da parte delle forze di polizia, di tali strumenti di controllo da remoto, demandandone la disciplina di dettaglio a un decreto interministeriale.

La previsione normativa, quindi, relativa all'uso degli APR per la Polizia penitenziaria rappresenta un'importante punto di partenza nelle attività di prevenzione e contrasto alle possibili attività delittuose all'interno delle carceri[26].

L'impiego dei droni per la sorveglianza aerea degli istituti e per i compiti istituzionali, oltre a rappresentare una nuova frontiera tecnologica di sorveglianza, si può rivelare utile anche per la ricerca degli evasi, le attività di polizia giudiziaria, i servizi di polizia stradale della Polizia penitenziaria, le attività di traduzioni e piantonamenti dei detenuti all'esterno come ad esempio i sopralluoghi previsti dal personale dei Nuclei traduzioni e piantonamenti in occasione di brevi permessi con scorta ai detenuti, ricoveri strutture private e pubbliche per motivi di salute nonché i controlli sui detenuti ammessi al lavoro all'esterno[27], sull'idoneità del domicilio e sul rispetto delle prescrizioni per i detenuti proposti e ammessi a misure alternative al carcere della detenzione domiciliare da parte dei Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici distrettuali e interdistrettuali di esecuzione penale esterna[28]. L'utilizzo degli APR da parte dei Nuclei specializzati della Polizia penitenziaria previsto

---

26) Ad esempio nelle attività di controllo delle strutture penitenziarie, per contrastare i fenomeni di introduzione fraudolenta di droga, telefoni, cellulari, armi e oggetti non consentiti dal regolamento interno con l'impiego di aeromobili a pilotaggio remoto.

27) L'articolo 48 del Regolamento di esecuzione della legge penitenziaria prevede, al comma 6, che la scorta dei detenuti e degli internati ammessi al lavoro all'esterno, qualora sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza, è effettuata dal personale del Corpo di Polizia penitenziaria, con le modalità stabilite dalla direzione dell'istituto. Il personale del Corpo di Polizia penitenziaria, specificamente comandato, nonché il personale della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, possono effettuare controlli del detenuto durante il lavoro all'esterno. L'articolo 64 del predetto regolamento prevede, al comma 5, che le operazioni di scorta dei detenuti in permesso sono effettuate dal Corpo di Polizia penitenziaria e l'articolo 65 stabilisce che, durante il permesso premio, i controlli del condannato sono effettuati, oltre che dall'Arma dei Carabinieri o dalla Polizia di Stato, in casi particolari anche dal Corpo di Polizia penitenziaria.

28) Nelle disposizioni di delega, contenute nella recente legge n. 103 del 2017 recante "Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario" all'articolo 1, comma 85, tra i principi e criteri direttivi, vi è la "previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della Polizia penitenziaria". Con d.m. del 1° dicembre 2017, sono stati attribuiti quindi ulteriori compiti al Corpo di Polizia penitenziaria nell'ambito dell'esecuzione penale, in particolare in relazione alle misure alternative al carcere, attraverso l'istituzione dei Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna. Viene quindi regolamentata l'attività relativa alla collaborazione nell'effettuazione delle verifiche necessarie all'accertamento dell'idoneità ed effettività del domicilio del soggetto che deve essere ammesso alle misure alternative, nonché delle relative prescrizioni.

dalla normativa richiamata, comprende di conseguenza anche la competenza in merito alle attività di contrasto, attraverso l'uso degli strumenti tecnologici volti all'identificazione e neutralizzazione degli APR utilizzati per scopi criminali in ambito penitenziario.

2.3. Il sistema sanzionatorio: aspetti penali e procedurali relativi all'utilizzo e al contrasto degli APR

Preliminarmente è necessario distinguere nell'ambito del sistema sanzionatorio penale relativo agli APR, se l'utilizzo illecito degli stessi abbiamo rappresentato il "mezzo" o "lo strumento" per commettere un reato, in tal caso verrà evidenziato nel successivo capitolo quanto sia di fondamentale importanza la conoscenza di tale tecnologia nella metodologia di investigazione per la ricerca della prova e degli autori del reato, rispetto a fattispecie di reato ove il mero l'utilizzo degli APR rappresenti elemento costitutivo del reato stesso, il quale può concorrere con i più gravi reati-fine, salvo l'eventuale assorbimento, secondo i dettami del Codice penale e di procedura penale relativo agli elementi costitutivi della fattispecie delittuosa più grave in relazione al fatto-reato.

L'art. 26 del Regolamento ENAC UAS-IT edizione 1 del 4 gennaio 2021 rubricato: "Sanzioni per inosservanza del Regolamento", prevede che la violazione del regolamento e delle norme comunitarie richiamate implica l'applicazione delle disposizioni penali e disciplinari previste dal libro II, parte III del Codice della navigazione, nonché quelle previste dal d.lgs. 173/2014 e dal Regolamento ENAC: "Esercizio del potere sanzionatorio per la violazione regolamento (UE) n. 2018/1139 e regolamento (UE) n. 2010/255".

Pertanto, relativamente ai reati consistenti nel mero utilizzo degli APR in violazione delle norme di settore, tralasciando le sanzioni di natura amministrativa applicate in conformità delle previsioni della l. 689/81[29], dal punto di vista penalistico e per le considerazioni fatte in precedenza sull'equiparazione degli APR agli aeromobili ex art. 743 C.nav., appare agevole l'applicabilità per alcune fattispecie di reato sia della lex specialis rappresentata dal Codice della navigazione, in modo che i piloti e gli operatori degli APR possano essere considerati soggetti attivi di reati propri sanzionati da detto Codice sia di reati delineati dal Codice penale comune o dai codici penali militari di pace o di guerra in relazione allo *status* militare.

29) Si rimanda a quanto previsto dal Regolamento ENAC e dal Codice della navigazione per chi opera in assenza delle dovute autorizzazioni, mentre i provvedimenti di sospensione o revoca saranno adottati in conformità delle previsioni della l. 241/90.

Pertanto, in mancanza di reati specifici relativi a condotte illecite e criminali commesse esclusivamente a mezzo APR rispetto al più ampio *genus* degli aeromobili e attesa la pericolosità intrinseca ed estrinseca rappresentata dagli APR, le mere condotte di utilizzo *contra legem* possano certamente rientrare in alcune fattispecie del Codice penale (soprattutto con caratteristiche di norme penali in bianco per il necessario rimando alla normativa amministrativa regolatoria)[30], del Codice della navigazione e in quello militare per l'assimilazione che la normativa di settore assegna alle condotte punibili nel binomio pilota/operatore di volo/comandante e APR/aeromobile tra cui le principali sono: art. 1228 del Codice della navigazione (Sorvolo di centri abitati e getto da aeromobili in volo)[31]; art. 650 C.p. (Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità)[32]; art. 348 C.p. (Abusivo esercizio di una professione)[33]; art. 496 C.p. (Falsa attestazione o dichiarazione

30) Cfr. circolare Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, nr. 555/op/0001369/2015/2 del 30 aprile 2015 "Aeromobili a pilotaggio remoto - Vademecum e prontuario delle infrazioni".

31) Trattasi di reato contravvenzionale che punisce il comandante di un aeromobile, che sorvola centri abitati, assembramenti di persone o aeroporti, senza osservare le prescrizioni del regolamento o gli ordini dell'autorità competente e/o getta dall'aeromobile in volo oggetti o materie che non siano zavorra regolamentare. Simili sanzioni sono altresì previste dall'art. 1231 C.d.N. in caso di inosservanza di norme, disposizione di legge o di regolamento sulla sicurezza della navigazione. L'art. 1216 Codice della navigazione contempla la sanzione per l'esercente che impiega un aeromobile non abilitato alla navigazione, ovvero con certificato di navigabilità che non sia in vigore. L'art. 1174 C.d.N. prevede una sanzione amministrativa per l'inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente in materia di polizia degli aeroporti. l'inosservanza delle norme di sicurezza nel corso delle operazioni comporta anche l'applicazione di sanzioni penali (per la maggior parte di tipo contravvenzionale: arresto e ammenda) ed amministrative di cui agli artt. 1101, 1193, 1199, 1192, 1215, 1321 C.d.N. Ad esempio, il trasporto di merci pericolose rientra nella previsione degli artt. 1101 (Imbarco di armi, munizioni o persone a scopo delittuoso) e 1199 (Imbarco abusivo o clandestino di armi o esplosivi) che prevedono rispettivamente la reclusione da sei mesi a due anni e una sanzione amministrativa fino a 30.987 Euro. Infine secondo l'art. 1321 (Inosservanza di norme sulla sicurezza della navigazione), chiunque non osservi una disposizione di legge o di regolamento ovvero un provvedimento dell'autorità competente in materia di sicurezza della navigazione è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 Euro, sempre che il fatto non costituisca un reato più grave.

32) La maggior parte delle altre violazioni legate all'impiego di aeromodelli rientra, invece, nelle previsioni dell'art. 650 c.p. (Inosservanza dei provvedimenti d'autorità) e può comportare l'arresto fino a tre mesi e un'ammenda fino a 206 Euro. Il pilota sprovvisto delle qualifiche o attestazioni necessarie che utilizza ugualmente gli APR soggiace alla pena della reclusione fino a sei mesi o della multa fino a 516 Euro. Trattasi di reato contravvenzionale cd. "norma in bianco" che punisce chiunque contravviene a provvedimenti dell'autorità dati per motivi per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, di ordine pubblico o di igiene: per provvedimento legalmente dato dall'autorità si deve intendendere qualsiasi atto autoritativo unilaterale proveniente da un soggetto pubblico e diretto a perseguire dei pubblici interessi, nonché idoneo ad incidere direttamente sulla sfera soggettiva del singolo. In tale fattispecie rientrano certamente i provvedimenti delle autorità regolante il volo degli aeromobili e quindi la sicurezza degli stessi.

33) Trattasi di fattispecie volta a sanzionare soggetti che contravvengono al regime di autorizzazioni e abilitazioni previste per svolgere una determinata attività. Nei casi che interessano, la normativa sugli APR come visto, prevede una serie di abilitazioni e autorizzazioni per il volo degli APR.

a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri)[34]; art. 615-*bis* C.p. (Interferenze illecite nella vita privata)[35].

In base a tale fattispecie di reato e con riferimento alla tematica della *privacy*, chiunque, mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora, si procura indebitamente notizie o immagini attinenti alla vita privata svolgentesi nei luoghi indicati nell'art. 614, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.

Infine, sono da considerare anche alcuni aspetti processual-penalistici relative alla repressione dei reati commessi a mezzo APR: la competenza per territorio, per materia e profili relativi all'acquisizione probatoria delle immagini catturate dagli APR.

Numerose, inoltre, su quest'ultimo aspetto, potrebbero essere le questioni giurisprudenziali, meritevoli di una trattazione a parte e per le quali si rimanda a copiosa letteratura giuridica in merito, relative all'acquisizione e valenza probatoria dei dati informatici presenti presso server di rete allocati all'estero, ove possono confluire, attraverso sistemi di *cloud* anche quelli relativi all'utilizzo degli APR.

3. Le "scie elettroniche" degli APR: prevenzione e contrasto all'utilizzo criminale degli APR

3.1. Il contrasto delle forze di polizia all'utilizzo criminale degli aeromobili a pilotaggio remoto: l'uso "duale" degli APR

I droni rappresentano uno strumento particolarmente adatto per la conduzione di attività criminali e terroristiche per diversi motivi.

Grazie al loro impiego, infatti, l'operatore ha maggiori garanzie di mantenere l'anonimato nel compiere il fatto illecito rispetto all'utilizzo di altri mezzi, anche per quanto riguarda la fase di pianificazione dell'attacco.

---

34) Tale reato punisce con la reclusione da uno a sei anni chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o di altrui persona. L'ipotesi di reato potrebbe sussistere quando viene presentata ad ENAC l'autodichiarazione di rispondenza per le operazioni di volo richieste in luogo di quelle effettivamente e concretamente svolte.

35) Cfr. M. Soffientini, *Privacy. Protezione e trattamento dei dati*, Wolters Kluwer, Milanofiori Assago, 2016. I droni "*rappresentano l'ultima frontiera tecnologica nel campo delle videoriprese e anche l'ultima minaccia alla riservatezza delle persone*". Gli effetti potenzialmente invasivi della sfera della vita privata, tutelata in molte norme anche di rango costituzionale, hanno aperto numerosi dibattiti in ordine all'utilizzo degli APR in relazione alla tutela della *privacy*, per la capacità di tali dispositivi di catturare immagini e video di cose e persone in quanto sottratti alla percezione dei singoli attraverso una sorta di "sorveglianza" aerea più o meno occulta.

Il contrasto in chiave preventiva alle minacce veicolate tramite APR di dimensioni ridotte risulta particolarmente complesso per la mancanza o comunque insufficiente, predisposizione di formazione specifica per gli operatori di polizia e di strumentazioni tecniche adatte allo scopo.

Gli APR impiegati per scopi non militari da parte della criminalità, rientrano, in larga parte, nelle categorie mini e micro[36] e rappresentano l'area di maggiore interesse per le Forze di polizia e per le investigazioni nell'ambito delle azioni di prevenzione e repressione di reati commessi con l'utilizzo di tale tecnologia.

Tali APR sono diventati progressivamente più facilmente reperibili sul mercato, anche tramite acquisti on-line, se non anche di relativa facile autocostruzione, servendosi anche di stampanti 3D per modellare parti e componenti aggiuntive attrezzandoli alle diverse esigenze e per i più svariati scopi.

I droni commerciali risultano per le loro caratteristiche (presenza di parti in plastica, ridotte dimensioni) difficilmente identificabili, dal momento che non vengono individuati dai normali radar.

Nonostante l'attuale normativa, cosi come abbiamo visto nel precedente capitolo, richieda generalmente che il drone rimanga all'interno del campo visivo del pilota, o comunque ad una determinata e circoscritta distanza, oggi è possibile impostare preventivamente il percorso del drone mediante un tracciato GPS, consentendogli di operare in completa autonomia, cd. "*modalità waypoint*"[37].

Per evitare lo sconfinamento negli obbiettivi sensibili, la maggior parte

36) Tra quelli maggiormente usati per attività criminali ci sono sicuramente i cosiddetti "mini" e "micro", i primi di peso compreso tra i 2 e 25 Kg., i secondi di peso inferiore ai 2 Kg.

37) *Https://www.dronebase.it/ground-station-pro*: la modalità "*Waypoint*" consente al pilota di specificare diverse coordinate e di creare un percorso per il drone molto preciso; difatti è possibile per ogni *waypoint* inserire impostazioni quali ad esempio: altitudine, orientamento del drone, inclinazione della camera, ma anche specificare determinate azioni quali: inizio della registrazione video, fine della registrazione video, scattare una foto, stazionare in aria. Una volta che il drone ha terminato il suo volo, è possibile impostare anche quale azione debba compiere come stazionare in aria, ritornare al punto di partenza o atterrare.

dei droni è dotato della funzione "*geofencing*"[38], ovvero barriere virtuali, operanti tramite segnale GPS, che impediscono ai droni di sorvolare le *no-fly zone*: aeroporti, ambasciate, basi militari, carceri o istituzioni pubbliche.

Nonostante tali misure di sicurezza stiano progressivamente diventando obbligatorie per tutti i dispositivi commercializzati in Europa, *le geo-fences* possono essere facilmente disabilitate tramite *software* anche da individui sprovvisti di competenze informatiche specialistiche.

Le minacce rappresentate dagli APR quindi possono distinguersi per macro aree: 1) *attività illegali di monitoraggio e ricognizione*: spiare e acquisire immagini di luoghi privati e pubblici violando dimore, spazi interdetti o connotati da segretezza, "pedinando" in modo anonimo persone per monitorarne le abitudini di singoli cittadini o di personale di sorveglianza a una data struttura, per pianificare rapimenti o i più disparati attacchi anche di natura terroristica. Un particolare tipo di spionaggio a mezzo APR può essere connesso ad esempio attraverso *cyberattacchi*. Gli APR, infatti, possono trasportare un apparato ponte che, per prossimità e tempo a disposizione, può penetrare reti Wi-Fi accedendo ai server vanificando ad esempio le contromisure relative agli attacchi informatici attraverso la rete informatica ordinaria via cavo; 2) *attività illegali di natura terroristica*: la capacità di uso tecnologico da parte di gruppi o singoli terroristi per compiere attacchi con l'utilizzo di materiale esplosivo, chimico o batteriologico installati sui droni rende tale minaccia concreta. Le organizzazioni criminali di matrice terroristica potrebbero utilizzare i droni per lasciar cadere razzi esplosivi sui convogli e sui militari, ma anche per effettuare ricognizioni o propagande[39], guidare attacchi *kamikaze*[40] dal cielo per

38) *Geofencing* significa letteralmente "recinzione virtuale", è infatti uno speciale perimetro virtuale che si basa sulla posizione stabilita tramite *app*, o attraverso un *software* che utilizza i dati GPS trasmessi dal proprio dispositivo mobile. "*All'inizio di quest'anno, la Commissione europea ha adottato norme a livello UE progettate per spianare la strada a un accesso sicuro, efficiente e sicuro allo spazio aereo per un gran numero di droni. Come parte di queste regole, gli Stati membri dell'UE possono definire zone di volo vietate a cui non è consentito l'ingresso di droni, compresi aeroporti, campi di aviazione e centri cittadini. Il geofencing è essenziale per garantire che i droni rispettino le restrizioni dello spazio aereo. I geofence impediscono ai droni di entrare nelle zone di non volo e di tenerli lontano dalle aree protette e dalle infrastrutture critiche. La geo-gabbia, al contrario, non consente ai droni di volare oltre un limite prestabilito. Entrambe le misure sono fondamentali per mantenere sicuro per tutti lo spazio aereo a bassa quota complesso*". Cfr. *https://www.airmap.com/airmap-and-industry-partners-demonstrate-u-space-u3-dynamic-geofencing-capabilities-in-sesar-geosafe-project*.

39) Si ricorda a proposito il drone avvistato con bandiera etnica albanese o il tentativo di dar fuoco a una bandiera anti-Trump a Nantes nell'ottobre 2017, con un drone che trasportava un oggetto incendiato.

40) Ad esempio, la qualità della precisione dei droni li rende un buon mezzo per colpire un target specifico, si pensi ad un comizio politico all'aperto o alla possibilità di colpire elementi specifici di una infrastruttura critica recintata, se non anche un collaboratore di giustizia all'interno di un penitenziario.

farli esplodere su luoghi o folle, e per riprendere dal cielo immagini scioccanti dei loro attentati. Oltre agli esplosivi gli APR possono trasportare minacce chimiche o radioattive[41]. Benché non si siano ancora registrati eventi di questo tipo nei Paesi occidentali[42], negli ultimi anni le autorità preposte al contrasto al terrorismo hanno sventato diversi piani che prevedevano l'impiego di APR[43]; 3) *Attività illegali relative al contrabbando*: gli APR più comuni in ambito commerciale, di dimensioni e costi contenuti possono trasportare fino a 15 kg di peso o comunque fino al 20% del loro peso senza perdere efficacia in termini di manovrabilità del dispositivo.

Anche gli APR autocostruiti o modificati, oltre a trasportare telecamere e apparecchi fotografici pesanti, sono in grado di trasportare quantitativi considerevoli di cocaina e altre sostanze stupefacenti, ma anche armi da recapitare nei luoghi più diversi[44] e meno soggetti ai controlli ordinari (ad esempio, consegne "a domicilio" ovvero alle finestre di camere di pernottamento degli istituti penitenziari, negli spazi detentivi aperti di uso comune).

Le attività delle Forze di polizia e di polizia giudiziaria relative agli APR vanno distinte in:

– specifiche attività di prevenzione (controllo del territorio, applicazione di sanzioni, uso di strumenti tecnologici per il contrasto delle minacce rappresentate dall'uso illecito degli APR, utilizzo degli APR per attività di pubblica sicurezza e soccorso);

– attività di repressione nelle attività di polizia giudiziaria, attraverso le indagini da effettuare in ordine ai reati commessi con gli APR al fine di individuare i responsabili di condotte criminale e assicurarli alla giustizia.

A tal riguardo è necessario distinguere l'attività di investigazione che si avvale degli APR nei mezzi di ricerca della prova (ispezioni, pedinamenti, sopralluoghi, ricostruzione scena del delitto, ricerca evasi e latitanti, intercettazioni) da quella relative al contrasto e repressione dei reati commessi con l'utilizzo degli APR

41) Ad esempio nell'aprile 2015 un drone radioattivo venne rinvenuto sul tetto dell'ufficio del Primo Ministro giapponese, in *https://gds.it/articoli/mondo/2015/04/25/giappone-drone-radioattivo-sul-tetto-dellufficio-del-premier-arrestato-681fe83a-260d-469c-a1cd d777b0df495b.*

42) Cfr. *Terrorismo, arrestato macedone di 29 anni a Potenza: si addestrava per attentati*, in *Il Messaggero*, 10 luglio 2018, su *https://www.il messaggero.it/primopiano/cronaca/terrorismo_arresto_potenza_macedone-3847576.html*. Tra i vari Paesi nei quali queste attività sono state registrate figura anche l'Italia. In Provincia di Potenza, un individuo è stato arrestato nel 2018 dalle forze dell'ordine perché stava tentando di armare un drone grazie a video dimostrativi reperiti illegalmente online, con l'intento di utilizzarlo poi per un attacco terroristico.

43) Z. Doffman, *Warning Over Terrorist Attacks Using Drones Given by EU Security Chief*, in *Forbes*, 4 agosto 2019, su *https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/08/04/europes-security-chief-issues-dire-warning-on-terrorist-threat-from-drones.*

44) In tutta Europa (Italia inclusa) sono già avvenuti numerosi tentativi di utilizzare i piccoli droni per recapitare oltre le mura e alle finestre di un carcere vari tipi di materiale: droga, telefoni cellulari, armi e altri oggetti non consentiti dai regolamenti interni.

ove assume rilievo la metodologia investigativa utilizzata e gli strumenti tecnici a disposizione, compresi quelli relativi al contrasto.

Sia il settore privato che quello pubblico nazionale e internazionale, hanno iniziato ad investire nello sviluppo di sistemi *counter-drones* (Counter-Unmanned Aerial Systems, ovvero C-UAS) idonei allo scopo[45].

Il mercato dei sistemi anti-droni, quindi, è protagonista di una crescita costante, sull'onda delle preoccupazioni che riguardano principalmente la sicurezza di strutture come aeroporti e scali commerciali in genere, ma anche istituti penitenziari, impianti industriali di importanza critica o edifici governativi.

Fermo restando gli strumenti attualmente in uso in ambito militare, le proposte delle aziende che studiano soluzioni anti-droni ad uso civile si concentrano soprattutto sugli strumenti in grado di bloccarli, respingerli o abbatterli[46], oltre alla ricerca di sistemi per individuare i velivoli che oltrepassano il confine di uno spazio aereo non autorizzato[47].

La necessità di un sistema anti drone che consenta di rilevarne la presenza o l'avvicinamento e che fornisca informazioni sul tipo di drone, sulla posizione e sulle traiettorie, e che, ove possibile, permetta di impedirne l'accesso o di neutralizzarlo, comporta ad oggi soluzioni molto costose.

Le tecniche d'interdizione già impiegate dai sistemi denominati "*C-UAS*" sono molteplici, ma rischiano di essere inefficaci in presenza di droni tecnologicamente avanzati o che abbiano subito modifiche rispetto alla configurazione di fabbrica.

Infatti, il disturbo[48] delle comunicazioni tra il drone e l'operatore

---

45) Un sistema di tipo commerciale a basso costo può essere rappresentato da "Dedrone". Trattasi di un servizio di rilevamento droni sfruttando tecnologia di individuazione con segnali e microfoni che riconoscono gli APR attraverso i rumori emessi dagli stessi. Base del servizio è il *DroneTracker*, un rileva-droni. Servendosi di videocamere, scanner Wi-Fi, sensori ottici funzionanti anche durante la notte, il DroneTracker controlla la zona in cerca di droni e manda un allarme in caso rilevi una o più presenze di APR.

46) Negli USA la maggior parte dei sistemi anti-drone sono illegali, salvo non vengano utilizzati dalle agenzie federali. Un vero e proprio censimento dei sistemi anti-drone oggi disponibili è stato realizzato dal *Center for the Study of the Drone at Bard College*. In totale, i ricercatori della Bard hanno individuato 537 sistemi in vendita. Più di 350 di questi sistemi sono disegnati per intercettare e disabilitare i droni; i rimanenti invece soltanto per identificarli. Il *radio jamming* (interferenze del segnale radio) è il metodo più diffuso per portare a terra un drone. Altri metodi più creativi comprendono l'uso di laser, reti e persino droni civetta da sacrificare in collisione.

47) Cfr. articolo *La tecnologia anti-drone? Arriva da Israele e passa per il FVG*, in *http://www.imagazine.it/notizie-trieste-gorizia-udine-friuli/6513*. Al mondo esiste una sola tecnologia in grado di identificare, intercettare e neutralizzare i droni a distanza.

48) Come abbiamo visto, la trasmissione di segnali di disturbo o in grado di interferire possono intervenire su diverse frequenze (o pacchetti di frequenze). Il legame tra il drone e il suo pilota può essere scollegato come lo *Jamming*: metodi multipli per disturbare le istruzioni direzionali o i dati di posizione ricevuti dall'APR o lo *Spoofing* GPS: piccoli trasmettitori GPS portatili capaci di inviare segnali GPS falsi e disturbare i sistemi di navigazione. e possono essere usati per guidare i droni in atterraggio automatico o dirottarli su un punto di atterraggio diverso.

(*jamming*) non ha alcun effetto su droni che si muovono seguendo rotte preimpostate, e l'inibizione dei segnali GPS (*spoofing*) non è in grado di bloccare velivoli che impieghino particolari piattaforme nella navigazione.

Le attività di contrasto attuabili sono particolarmente influenzate dal contesto[49] nel quale esse vengono messe in atto. In aree urbane, l'abbattimento di un drone con mezzi cinetici[50] risulta scarsamente indicato poiché lo schianto al suolo rischierebbe di provocare impatti simili a quelli voluti da chi ha condotto l'attività illecita.

Realizzare strumenti capaci di contrastare il drone senza causarne la caduta e il successivo schianto al suolo risulta dunque fondamentale. I sistemi C-UAS devono essere in grado di individuare il drone, rilevandone dapprima la presenza per poi identificarlo e categorizzarlo come minaccia.

Il sistema di contrasto preventivo quindi dovrebbe operare in tre fasi: analisi dello spazio aereo e identificazione degli APR[51], riconoscimento, neutralizzazione[52] ovvero il blocco e la cattura dell'APR.

In ordine alle azioni di contrasto degli APR, ma anche nell'utilizzo stesso per fini di pubblica sicurezza, allo stato non esiste una norma di copertura relativa agli eventuali danni cd. collaterali causati a cose e a persone dovuti ad errate manovre, piuttosto che legati al tentativo di sventare possibili e concrete minacce.

In particolare, soprattutto nelle azioni "di neutralizzazione" degli APR gli operatori di polizia, ma anche militari, potrebbero essere accusati di reati, quanto meno relativi a condotte colpose ai fini dei rispettivi codici penali.

A tal riguardo, sia in ambito internazionale che nazionale è aperto un vivace dibattito anche in ordine alla possibilità di invocare cause di giustificazione ed esclusione della pena contemplate dagli art. 50 ss C.p. e in particolare, in

---

49) Nei teatri operativi l'abbattimento tramite mezzi cinetici è più attuabile, ma si rende comunque necessaria la capacità di rilevare e tracciare (*detection and tracking*) il drone ostile.

50) Ad esempio, fucili con proiettili o che lanciano reti o in genere che impiegano una forza di tipo fisico.

51) Tali strumenti quindi devono essere dotati di dispositivi: a) ottici, ovvero telecamere in grado di distinguere un drone rispetto ad un altro volatile naturale e operanti sia di giorno che di notte grazie alla visione agli infrarossi; b) a radiofrequenza, ovvero scanner che ascoltano ininterrottamente lo spettro radio tipicamente usato dai droni e dai rispettivi radiocomandi; c) usando un radar di dimensioni contenute dedicato espressamente ad identificare piccoli oggetti volanti a pilotaggio remoto e con un raggio di azione di qualche chilometro.

52) Ad esempio il *Jammer*: usato anche in campo militare è un disturbatore di onde radio in grado di disorientare il drone non permettendo più il controllo remoto. La frequenza di trasmissione è quella libera, cioè di 2.4 GHz. L'interruzione delle comunicazioni radio verso il drone è una parte molto delicata, in quanto bisogna tenere conto che un drone che abbia perso il controllo potrebbe cadere ovunque all'interno del perimetro da proteggere e, qualora fosse carico di esplosivo, non si fermerebbe in ogni caso l'azione illecita.

relazione ad esempio all'uso legittimo delle armi ex art 53 C.p.[53].

Gli APR sono collegati alla terraferma generalmente da segnali radio che permettono loro di comunicare[54] con l'operatore. Infatti, il velivolo interagisce con l'ambiente e gli oggetti circostanti, siano essi in aria o a terra, tramite l'elettronica e lo spettro elettromagnetico, raccogliendo, processando e scambiando una grande quantità di dati e informazioni che viaggiano nel *cyberspazio* e tra le infrastrutture fisiche e di rete a loro dedicate.

Ogni interazione e scambio di dati della piattaforma con l'ambiente esterno potrebbe costituire pertanto una potenziale porta di ingresso per un'azione di contrasto di tipo informatico[55] ed elettromagnetico.

Pertanto anche il campo dell'elettromagnetica e dell'informatica può rivestire un ruolo importante nel contrasto all'utilizzo criminale degli APR da parte delle Forze di polizia ma al contempo la stessa tecnologia di intervento può essere utilizzata dalla criminalità per attaccare gli APR di Stato, delle Forze di polizia o quelli ad uso privato e commerciale.

---

53) A tal riguardo, per quanto riguarda gli istituti penitenziari si evidenzia la problematica relativa ai sorvoli da parte di aeromobili. In merito alle azioni di neutralizzazione degli APR, in assenza di strumenti non cinetici appare utile una riflessione in merito all'uso legittimo delle armi come estrema ratio in ordine alle attività di sorveglianza armata del perimetro degli istituti penitenziaria. Invero, fino all'entrata in vigore del Regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria (D.P.R. 82/99) e in materia di cd. "tabelle di consegna" per le sentinelle in ordine al Piano NOTAM la circolare DAP - Ufficio centrale del personale, Div. IV, Sez. A, N° 3462/5912 del 1° ottobre 1997, avente ad oggetto: "Istituti penitenziari. Divieto di sorvolo (NOTAM)" disponeva: «*A parziale modifica della circolare n. 2866/5316 del 2/6/1982 concernente il divieto di sorvolo sugli istituti penitenziari NOTAM, si dispone quanto segue. 1) La disposizione relativa alla "reazione a fuoco" prevista al punto 5 seconda fase (ab) é revocata. 2) È consentito l'uso delle armi soltanto nelle ipotesi previste dalla vigente normativa: art. 169 del R.D. 30 dicembre 1937, n. 2584 e artt. 51 e segg. del Codice Penale. La semplice violazione dello spazio aereo dell'istituto di pena, non finalizzata a consentire la fuga dei detenuti e non offensiva, non è inquadrabile tra le fattispecie previste dalla citata normativa. Quando anche si realizzasse un tentativo di evasione a, mezzo di velivolo, non dovranno essere utilizzate contro quest'ultimo le armi in dotazione alle sentinelle, né tantomeno armi specifiche come i fucili H.K. G3SG/1 cal. 7,62 NATO ed i F.A.L. (fucili automatici leggeri) che, per calibro, gittata e volume di fuoco, potrebbero comportare, rischi eccessivi per l'incolumità sia di coloro che si trovino all'interno dell'area penitenziaria, che di terzi estranei (specialmente laddove gli istituti siano ubicati nei centri abitati)*».

54) Cfr. C. Moore, *Long Range Commercial Drone Control in 5G Wireless Technology*, in *NextGen*, 28 maggio 2019, su *https://nextgenexecsearch.com/?p=2975*. Riguardo alla distanza massima tra l'operatore e il drone, è importante sottolineare come l'avvento di tecnologie cellulari di quinta generazione (5G) possa ridurre o addirittura abbattere queste barriere. Tramite la comunicazione satellitare della rete 5G, gli UAS potranno essere in grado di coprire distanze molto maggiori rispetto all'operatore e si può ritenere che l'unica limitazione nelle distanze percorse sarà quella derivante dalla durata delle batterie. Inoltre, in virtù della grande velocità alla quale viaggiano le comunicazioni su tali reti e in virtù della loro capacità di raggiungere ogni punto del mondo ricorrendo all'ausilio dei satelliti, è teoricamente possibile immaginare che gli UAS, utilizzando tali tecnologie, possano essere pilotati (o attivati nel caso di volo autonomo) anche da distanze intercontinentali.

55) Un APR comunica mediante comandi che invia e riceve sotto forma di onde. Nel 2009 la stampa ha raccontato che degli insorti iracheni avevano intercettato i flussi video ritrasmessi dai droni Predator. Per hackerare il sistema avevano usato una semplice antenna satellitare e un comune *software* a basso costo.

Esistono inoltre diversi tipi di "*haking*"[56] che possono essere portati a un APR in special modo per quelli controllati attraverso reti di comunicazione satellitari.

In tale sistema di controllo/comunicazione degli APR la strumentazione *IMSI Catcher*[57], anche portatile, permetterebbe alla polizia giudiziaria di lanciare attacchi cosiddetti "*man-in-the-middle*" (MTM)[58].

Le problematiche principali che può incontrare l'investigazione negli illeciti commessi a mezzo degli aeromobili a pilotaggio remoto sono quelle relative sia al seguimento della "*scia elettronica e telematica*" del dato, alla cattura e corretta elaborazione del dato immagazzinato all'interno dell'aeromobile a pilotaggio remoto, all'individuazione dell'utilizzatore (pilota/operatore)[59] ma anche alla raccolta, lettura e analisi di tutti gli elementi indiziari e probatori di contesto e inerenti alla mancanza di un modello coordinato di investigazione attesa la necessità in tale particolare settore di investigazione tecnologica, di collaborazione fra più professionalità se non anche di più competenze da parte di diverse Forze di polizia.

Mentre gli operatori di droni americani cercano di capire in che modo la proposta della Federal Aviation Administration degli Stati Uniti (FAA) di identificazione remota[60] del drone potrebbe influenzarli, uno dei problemi

---

56) Di solito gli APR militari sono programmati in C o C + +, entrambi linguaggi di programmazione noti per avere vulnerabilità.

57) *IMSI Catcher* è l'acronimo di *International Mobile Subscriber Identity*. È un apparecchio prodotto in due versioni: portatile, poco più grande di uno smartphone; o fissa, in abbinamento a un computer che consente di "sniffare" il traffico cellulare monitorando anche i flussi dati degli utenti. Da un punto di vista tecnico è un "falso" ripetitore che si interpone tra il telefono "bersaglio" (nel caso specifico rappresentato dall'APR e le torri delle compagnie telefoniche). Attraverso il suo impiego è possibile identificare un numero indefinito di cellulari ottenendo informazioni molto sensibili, come il numero di telefono, l'Imsi (identifica la sim dell'utente) e l'Imei, acronimo di *International Mobile Equipment Identity* (rivela marca e modello dell'apparecchio). Tale apparecchiatura potrebbe essere modulata nel caso degli APR per rilevare l'eventuale ID, consentendo pure di appurare se è in corso una trasmissione dati e con chi e, ovviamente, la posizione geografica del "bersaglio".

58) Attacco *Man in the middle* (spesso abbreviato in MITM, MIM, MIM attack o MITMA, in italiano "uomo nel mezzo") è una terminologia impiegata nella crittografia e nella sicurezza informatica per indicare un attacco informatico in cui qualcuno segretamente ritrasmette o altera la comunicazione tra due parti che credono di comunicare direttamente tra di loro.

59) Nel mondo aeronautico italiano si differenziano le figure di pilota e operatore di volo. Il primo infatti, da definizione, è la persona responsabile della condotta del volo degli APR, che sia questo manuale o automatico, mentre la figura dell'operatore rappresenta la persona fisica o giuridica che ha la responsabilità delle operazioni. Nella realtà dei fatti però, le due figure sono spesso investite da un'unica persona. In secondo luogo, per poter effettuare il volo, è spesso necessario il rilascio di specifiche autorizzazioni da parte degli organi competenti dell'Amministrazione locale, Questura o direttamente ENAC.

60) Il primo nuovo sviluppo è il *Notice of Proposed Rulemaking* (NPRM) della FAA sull'ID remoto, che è la proposta formale su quali informazioni i droni dovrebbero trasmettere, come dovrebbero inviarlo e come l'ID remoto possa essere usato per mantenere lo spazio aereo sicuro e protetto.

più preoccupanti si sta dimostrando il requisito che ogni drone trasmetta la posizione del suo pilota in tempo quasi reale.

Al momento l'algoritmo sul quale molti sviluppatori di *software* delle case produttrici stanno lavorando è quello di consentire una agevole localizzazione del pilota con una precisione superiore all'ottanta per cento nonché sull'acquisizione di ulteriori dati utili nel contrasto all'uso pericoloso e illegale di tali dispositivi.

Molte case costruttrici di APR commerciali stanno innovando i sistemi di identificazione remota; in commercio già si trovano applicazioni informatiche[61] che consentono di individuare la posizione del pilota.

4. Le investigazioni in ambito penitenziario nella prevenzione e contrasto all'utilizzo criminale degli APR: la necessità di un modello di coordinamento investigativo

4.1. Le investigazioni sull'utilizzo criminale degli APR in ambito penitenziario

Numerose negli ultimi anni sono le segnalazioni di avvistamenti di APR sui penitenziari[62], cosi come su altri "obiettivi sensibili".

Gli APR sono utilizzati spesso sia come ricognitori, per sopralluoghi e monitoraggio delle strutture carcerarie (prassi, abitudini del personale di sorveglianza, sentinelle e vigilanza armata del muro di cinta, presenza di videocamere, esatta ubicazione dei detenuti all'interno del penitenziario, possibili luoghi di deposito/sgancio dei trasporti illegali), sia come veicoli da trasporto di oggetti pericolosi e illegali (sostanze stupefacenti, armi, oggetti pericolosi, ecc.)[63]. Non si può escludere che gli stessi possano essere usati in futuro in ambito penitenziario anche come armi vere e proprie o con carichi esplosivi, di natura chimica, batteriologica e radioattiva per eventuali attentati di natura terroristica.

---

61) Ad esempio i regolatori dell'aviazione sono indirizzati verso sistemi di rete relativi alle informazioni di ID remote che vengano visualizzate sui telefoni cellulari, in modo da utilizzare una semplice *app* per avere informazioni sul tipo di "targa" sui droni nelle vicinanze. Tale sistema appare comunque inefficace laddove si tratti di drone autocostruito o comunque manomesso nel *software* e nell'*hardware* per un uso illegale del drone.

62) Il provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria del Triveneto ha sperimentato un sistema per il rilevare e intercettare droni in grado di effettuare "consegne illegali" ai detenuti. È per questo obiettivo che si sta sperimentando, esattamente nel carcere di Rovigo, un sistema per il "rilevamento e l'inibizione di aeromobili a pilotaggio remoto".

63) M. McNabb, *Drones at Prisons: The Results of This 9-Month Study Show Exactly Why WeNeed Counter Drone Tech*, in *DroneLife*, 15 marzo 2019, su *https://dronelife.com/?p=63997.*

Gli APR, come già detto in precedenza, anche con dimensioni e costi di acquisto contenuti, possono trasportare da 1 a 15 kg di peso e fino al 20% del loro peso senza perdita di *performance* di controllo.

Il contrasto a questo tipo di "recapiti" nelle strutture penitenziarie, che avvengono attraverso questi sistemi di aereomobili senza equipaggio, è da qualche anno una priorità delle organizzazioni internazionali per la cooperazione di polizia e la lotta al crimine.

In tutta Europa (Italia inclusa) si registrano numerosi tentativi di utilizzare i piccoli droni per recapitare oltre le mura o alle finestre delle celle di un carcere vari tipi di materiale: droga, telefoni cellulari, armi e altri oggetti non consentiti dai regolamenti interni.

Per arginare il fenomeno e individuare contromisure all'utilizzo sempre più frequente degli APR nelle carceri, anche l'INTERPOL (International Criminal Police Organization) nell'esprimere preoccupazioni al riguardo, ha diramato una nota nel gennaio 2019 diretta al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP).

Sulle carceri insistono le cd. *No Fly Zone* di circa 2 km. di raggio all'interno della quale è vietato il volo. Le cd. *zone P*[64] delle *no fly zone* sono regolate dalle circolari ATM di ENAC[65] e la relativa autorizzazione[66] al

---

64) Lo spazio aereo proibito è regolato dalle circolari ENAC che periodicamente può aggiornarle. L'istituzione, estensione validità, modifica o cancellazione di zone soggette a restrizioni e i criteri d'implementazione e procedure per zone geografiche sono regolate rispettivamente dalle circolari ENAC ATM-03C e ATM-09A UAS IT. Esse si distingono in: area P (Prohibited area) - Area proibita, ovvero uno spazio aereo in cui è vietata ogni attività di volo. A titolo di esempio, sono zone proibite lo spazio aereo sovrastante le carceri, raffinerie, depositi di carburanti, alcune zone industriali, particolari siti archeologici o beni culturali, o siti istituzionali. L'area "P" si distingue dall'area Area "R" (Restricted area) - Area regolamentata, che è invece lo spazio aereo in cui l'attività di volo è subordinata a specifiche condizioni quali, ad esempio, il rispetto di una particolare fascia oraria o l'ottenimento di speciali autorizzazioni. Infine vi è l'Area "D" (Dangerous area) - Area pericolosa: si tratta di uno spazio aereo in cui, in periodi specifici, si svolgono attività pericolose per il volo degli aeromobili. Il periodo di allineamento completo con il regolamento europeo è supportato dalla circolare ATM-09A del 24 marzo 2021 rubricata "UAS-IT Criteri d'implementazione e procedure per Zone Geografiche".

65) La circolare ENAC prevede che per le zone P le autorizzazioni possono essere concesse esclusivamente per il lavoro aereo, mai, per nessun motivo, per diporto. Quindi potrebbero essere chieste per i piloti di APR con attestato riconosciuti da ENAC e non, ad esempio, per gli aeromodelli.

66) Intervista al Dott. Marco del Gaudio - Vicecapo del DAP: "*L'Amministrazione è orientata a favorire l'effettuazione di lavori aerei qualora essi siano connessi ad un pubblico interesse e, per l'idonea valutazione della richiesta, è necessario allegare ogni possibile documentazione che specifichi il lavoro da eseguire, l'esatta posizione e l'identificazione dell'operatore, il committente e tutto ciò che è ritenuto suscettibile di valutazione. Il Ministero la valuta e decide, previa eventuale, congiunta valutazione con l'istituto penitenziario interessato. Come per tutti i permessi aeronautici, nel nulla osta possono esserci prescrizioni specifiche*". Ciò significa che il carcere può stabilire delle condizioni, tipo cosa non deve essere ripreso, la quota massima e l'effettiva distanza dalle mura del carcere e così via, a seconda delle specifiche necessità ed esigenze di sicurezza.

sorvolo può essere concessa solo dal Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, almeno 15 giorni prima del volo.

Molti *software* di navigazione delle case costruttrici di APR rilevano in automatico la posizione e inibiscono il volo all'interno delle predette aree, ma chi vuole delinquere può facilmente eludere tali sistemi, e piccoli APR che sorvolino il muro di cinta di un carcere al tramonto o nottetempo, sono difficilmente individuabili e identificabili attesa anche la silenziosità degli stessi, le dimensioni e le caratteristiche; cosi come risulta arduo il contrasto agli stessi attesa, allo stato, l'assenza di strumenti di contrasto tecnologico in possesso della Polizia penitenziaria e dell'Amministrazione penitenziaria, volti ad inibire il sorvolo, la rilevazione, la "cattura" dello stesso e l'identificazione dell'autore della condotta delittuosa.

Le investigazioni in ambito penitenziario relative alla repressione di azioni criminali perpetrate a mezzo di APR necessitano, a differenza di indagini e investigazioni in contesti diversi, dell'apporto di più competenze, di modelli e metodologie di coordinamento investigativo sia per la raccolta ed elaborazione delle informazioni necessarie di contesto, sia per la ricerca di fonti di prova attraverso le "scie elettroniche" che inevitabilmente gli APR lasciano nel proprio *hardware*, nonché nella rete informatica, direttamente o indirettamente, oltre ad attività di tipo prodromico relative al presidio e controllo del territorio limitrofo all'istituto penitenziario finalizzato alla prevenzione e repressione delle predette condotte criminali.

Alla base di questo tipo di investigazioni, fermo restando le prerogative del pubblico ministero, lo strumento della co-delega consentirebbe un lavoro di indagine e di analisi investigativa maggiormente efficace in luogo, invece, che a procedere fosse unicamente una singola forza di polizia.

Pertanto, tralasciando le investigazioni relative al mero utilizzo illecito degli APR, verrà di seguito analizzato un possibile modello di investigazione coordinato tra più Forze di polizia, volto alla repressione di reati consumati in ambito penitenziario ove gli APR rappresentano il mezzo attraverso il quale possono essere consumati.

In particolare, dall'analisi dei casi già riscontrati e dall'osservazione empirica ed esperenziale del fenomeno, attualmente gli APR vengono utilizzati prevalentemente per attività di contrabbando, attraverso il trasporto di sostanza stupefacente e telefoni cellulari.

Tale trasporto è avvenuto attraverso piccoli APR di tipo commerciale con un limitato potenziale di carico e caduti in sequestro solitamente a causa di errate manovre del pilota o di ostacoli non visibili.

Ciò non esclude che con il tempo, tale utilizzo possa progressivamente

implementarsi attraverso il trasporto di armi, esplosivi o anche utensili per facilitare eventuali evasioni, se non anche per attività di ricognizione e monitoraggio per azioni terroristiche o mera veicolazione di messaggi criminali all'esterno che *bypassino* gli ordinari canali rappresentati dai colloqui con i familiari, con il difensore, la corrispondenza epistolare e telefonica ordinaria, suscettibili di misure di indagine conoscitive attraverso i numerosi strumenti che il Codice di procedura penale offre in termini di mezzi di ricerca della prova.

Infine, non si può escludere che tali dispositivi possano essere utilizzati anche per attività finalizzate a ledere, se non anche omicidiarie[67], nei confronti ad esempio dei collaboratori di giustizia presenti in dedicate sezioni nelle strutture penitenziarie o detenuti rivali[68] di organizzazioni criminali in contrapposizione e conflitto tra loro per il predominio criminale sul territorio munendoli ad esempio di esplosivo o di *payloads* come armi collegate a *software* di riconoscimento facciale o utilizzati da gruppi anarchico-insurrezionalisti, se non anche di matrice islamica, per attentati e attacchi violenti di natura terroristica alle carceri, "istituzione totale"[69] per eccellenza, in quanto espressione della istituzione governativa e di potere statuale nel sistema democratico costituito, e quindi considerati in tale ambito obiettivi sensibili a tale tipo di azioni a salvaguardia dell'Ordine Pubblico.

4.2. Un modello sperimentale di investigazione in ambito penitenziario: le "scie elettroniche e informatiche" degli APR

Preliminarmente, nell'ambito delle investigazioni su reati perpetrati attraverso gli APR che riguardano i penitenziari[70] appare necessario distinguere le azioni relative a seconda della disponibilità o meno dell'APR utilizzato ed

---

67) L'attuale sofisticata tecnologia degli APR, consentirebbe ad esempio ad un APR di giungere fino alla finestra della camera detentiva del collaboratore di giustizia e attraverso le videocamere in remoto, piuttosto che attraverso la programmazione di un *software* di riconoscimento facciale, individuare il target con attivazione di una automatica esplosione o facendo "brillare" con un comando a distanza una carica esplosiva previamente innescata.

68) Negli istituti penitenziari i detenuti sono separati in circuiti detentivi a seconda del reato commesso. In particolare i detenuti classificati AS (Alta Sicurezza) sono allocati in sezioni detentive in modo tale da tenere separati i clan malavitosi in contrapposizione criminale sul territorio, come emerge dai titoli detentivi, dalle informazioni in possesso del personale di Polizia penitenziaria, dalle informazioni provenienti dalla DDA e dalle Forze di polizia del territorio e in base a dichiarazioni dei singoli arrestati relativi ad eventuali problematiche per la loro incolumità.

69) E. Goffmann, *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, a cura di F. Basaglia, Piccola libreria Einaudi, 2010.

70) *Dedrone: Worldwide Drone Incidents*, su *https://www.dedrone.com/resources/incidents/all.* Con riferimento alle prigioni, invece, sono stati registrati 15 casi di tentativi d'intromissione in istituti penitenziari in Europa tra il 2017 e il 2019.

eventualmente caduto in sequestro o comunque catturato/abbattuto mediante l'utilizzo degli strumenti cinetici e tecnici illustrati nel precedente capitolo.

In linea generale, nel caso di meri avvistamenti o ricognizioni di sorvolo da parte degli APR, una scia elettronica dello stesso potrebbe essere quella relativa alla trasmissione proveniente dal previsto *trasponder*[71] e riguarderebbe le informazioni di base (numero di registrazione del volo e del pilota e altri dati di volo acquisite attraverso alcune applicazioni per smartphone o determinate strumentazioni tecniche in *real time* e successivamente richieste nei dettagli all'ENAC), ma sarebbe limitata all'ID identificativo[72] corrispondente all'eventuale registrazione del nominativo del pilota all'interno dei registri informatici del portale dell'ENAC, D-Flight oltre ad eventuali dati relativi all'autorizzazione relativa al tipo di operazione di volo che, soprattutto nelle azioni criminali, potrebbe essere falsati se non anche mancanti

Appare ovvio che l'utilizzatore non sprovveduto dell'APR per scopi criminali predisporrà tutte le cautele volte a non tracciare la propria persona, o comunque a sostituire la propria identità con quella di più o meno ignari individui, sebbene la registrazione, secondo le nuove regole, debba avvenire attraverso un sistema di identità certificata.

L'opportunità di "catturare elementi elettronici" inoltre diminuirebbe in caso di assenza di registrazione e ancor più nei casi di APR autocostruiti privi di *trasponder*: tali elementi, soprattutto ancorati alla incertezza nell'acquisizione di dati, non consentirebbe lo sviluppo proficuo dell'investigazione per l'individuazione del responsabile.

---

71) Infatti, eventuali sistemi di *geo-fencing* o codici identificativi potrebbero essere facilmente rimossi tramite *software* reperibili in rete e i trasponder necessari ad impedire il sorvolo di determinate aree o a comunicare l'ID del drone potrebbero essere rimossi o disattivati o comunque risulterebbe impossibile identificare il drone qualora fosse assemblato artigianalmente con componenti di marche e modelli differenti o autocostruiti. Inoltre, il *software* del drone potrebbe essere alterato in modo tale da rispondere in maniera differente costruttore dalle impostazioni della casa costruttrice qualora si tentasse di alterare la comunicazione tra drone e pilota o di inabilitarne l'acquisizione di segnali GPS.

72) Con identificazione elettronica si fa riferimento alla possibilità di accesso remoto alle informazioni del drone, quali posizione, tipo di modello, nome dell'operatore, numero di registrazione del drone. Per effetto dei regolamenti 1139/2018, 947/2019, 945/2019 e successive modificazioni, a partire dal 1° gennaio 2023 in Europa non potranno più essere immessi sul mercato droni privi della marcatura di classe CE (Cx). Gli APR con marcatura di classe A1C1, A2 e A3 dovranno avere integrato dal produttore il dispositivo di identificazione elettronica. Ogni drone dotato di identificazione elettronica (ID Elettronico) deve trasmettere i propri dati durante il volo, informazioni che devono essere ricevibili dai dispositivi mobili: ad esempio smartphone, entro il raggio di diffusione del segnale Wi-Fi/Bluetooth, tipicamente 500 m. - 1 km. I dati trasmessi devono essere il numero di registrazione dell'operatore UAS (drone), la posizione geografica dell'UAS e la sua altezza al di sopra della superficie o del punto di decollo, la direzione di rotta misurata in senso orario in riferimento al nord e alla velocità al suolo dell'UAS, la posizione geografica del pilota o, se non disponibile, del punto di decollo. Tuttavia, soltanto le autorità potranno accedere al database per conoscere a chi è associato l'ID operatore.

L'acquisizione di elementi indiziari da parte della Polizia penitenziaria, unitamente alle attività di "intelligence" interna per la raccolta di una serie di informazioni utili in merito ai detenuti e ai traffici interni, offrirebbe certamente possibili spunti investigativi, ma, in assenza dei dati dell'APR, sarebbero comunque connotati da difficoltà di riscontro soprattutto sulla "interfaccia criminale" dei responsabili e correi che operano all'esterno della struttura penitenziaria.

Pertanto, assume particolare importanza nell'ambito di questo tipo di investigazione riuscire a "catturare" materialmente e quindi avere la disponibilità dell'APR utilizzato se non anche della *consolle* di comando.

In linea metodologica, sarebbe opportuno, prima di ogni altra indagine, preservare l'APR evitando, anche con l'uso di guanti, di cancellare eventuali impronte digitali[73] e palmari o tracce biologiche presenti sulle componenti esterne (involucro esterno e *payloads* presenti) per un rilevamento successivo delle stesse da parte dei reparti di polizia scientifica.

A tal riguardo è necessario una generale sensibilizzazione del personale di polizia che interviene in prima istanza sui luoghi del rinvenimento dell'APR in ordine alle cautele, modalità di repertazione e preservazione della prova che dovrebbero essere già bagaglio professionale di base di ogni operatore di polizia giudiziaria.

È altresì necessario verificare nell'apposito vano dell'APR e nelle immediate vicinanze in caso caduta al suolo dell'APR, la presenza di eventuali componenti *hardware* removibili come le memorie *flash* che possono fuoriuscire dallo stesso nell'impatto, nonché verificare nei dintorni eventuali carichi illegali trasportati.

In generale, prima dell'intervento tecnico sull'*hardware* sono da evitare operazioni di estrapolazione e lettura dei dati dagli APR da parte di personale non specializzato, in quanto potrebbero essere alterati, deteriorati e andare perduti se non eseguite correttamente con *software* specifici; appare necessario in questo frangente valutare di confrontarsi e interloquire, anche per le vie brevi, con il pubblico ministero in ordine all'eventuale sequestro del dispositivo (che precluderebbe nell'immediato ulteriori accertamenti sull'APR), fermo restando il sequestro del corpo di reato eventualmente trasportato, piuttosto che all'esito della raccolta di ulteriori elementi in linea con le prerogative procedurali di attività di iniziativa della polizia giudiziaria come ad esempio l'ispezione urgente di cose ex art. 354 C.p.p. da parte della polizia giudiziaria.

---

73) Per molti APR di tipo commerciale, prima del volo sono necessarie operazioni manuali di "calibratura" attraverso diversi e specifici movimenti rotatori.

In questa fase appare fondamentale l'intervento dei reparti scientifici delle Forze di polizia, anche documentando con rilievi fotografici il dispositivo stesso e il luogo di rinvenimento.

4.2.1. Cattura e analisi del dato immagazzinato all'interno dell'aeromobile a pilotaggio remoto

Gli APR hanno in genere una memoria interna[74] che mantiene traccia di diverse impostazioni e dati di rilevanza investigativa, sulla quale si può eseguire una acquisizione forense dei dati e l'analisi tecnica degli stessi con apposita strumentazione e particolari *software*, spesso sviluppati dalle stesse case costruttrici.

In base al tipo di APR, la perizia di acquisizione comporterà strumenti diversi e tecnologie con livelli di difficoltà variabili che andranno affrontati di caso in caso. Anche in questa fase è necessario un efficace coordinamento investigativo tra la Forza di polizia che ha proceduto per prima ad acquisire la notizia di reato, e il pubblico ministero in ordine al conferimento di tali attività secondo varie opzioni:

– richiedere la nomina di un consulente tecnico, qualora i comparti di specialità scientifica delle Forze di polizia[75] non abbiano il *know how* necessario in termini di conoscenza, strumentazione idonea e *software* specifici ad estrarre e analizzare dati relativi agli APR;

– richiedere, mettendo a disposizione l'APR, alle case costruttrici o aziende specializzate di estrapolare i dati stessi con specifica richiesta relativa ai dati di interesse per l'investigazione (es. luogo di volo, eventuali file immagini presenti, account di uso del proprietario/possessore, tracciamento commerciale di vendita dello stesso).

L'*hardware* dell'APR rappresenta quindi una fonte preziosa di informazione in quanto dal suo "cuore elettronico" è possibile estrarre una serie di dati.

Infatti, in base all'attività che l'APR svolge, i dati possono essere classificati in: dati ricevuti (come ad es. quelli che riguardano il pilota o le mappe), dati osservati (come i dati biometrici sulla posizione o sui punti di accesso alla rete e eventuali account di registrazione a servizi relativi all'utilizzo di *software* di controllo, dati dedotti (come ad es. i modelli di spostamento), dati predetti (come le future posizioni di oggetti e soggetti), dati

74) Quasi tutti i produttori, fanno registrare all'interno dei droni tutto quello che accade. Posseggono quindi una sorta di scatola nera che permette ai tecnici di sapere esattamente cosa sia accaduto.

75) A tal riguardo si segnala che la Polizia penitenziaria presso il Nucleo investigativo regionale di Padova, già da tempo ha sviluppato competenza in materia, munendosi di strumentazione e *software* necessari all'estrapolazione e analisi dei dati da APR.

prodotti (come fotografie o video), dati di vendita (numero di serie dell'APR, codici a barre nella filiera commerciale).

Per quanto ancora innovativo come campo di analisi forense, il mondo degli APR sta cominciando a fare emergere la richiesta di perizie, indagini e analisi tecniche[76] su diversi aspetti.

Le perizie e le consulenze tecniche sugli APR sono finalizzate ad analizzare diversi elementi del volo e di programmazione degli stessi, in parte ancora piuttosto complessi da elaborare ma che diversi produttori di soluzioni di *mobile forensics*, stanno cominciando a includere nei loro servizi.

In tale particolare campo di indagini tecniche-forensi si sta sviluppando un particolare settore ovvero la cd. "*Drone forensics*"[77] che rappresenta una disciplina che può essere collocata tra la *Digital forensics*[78] e la *Computer forensics*[79].

La perizia sugli APR richiede analisi tecniche ed indagini digitali su aspetti come: l'identificazione del pilota che comandava il drone da remoto, la localizzazione dell'area geografica da cui veniva comandato il dispositivo, l'acquisizione e la copia forense della memoria del dispositivo, l'estrazione e l'analisi dei percorsi aerei effettuati dal drone, l'acquisizione di posizionamenti GPS del dispositivo durante il volo come posizione, altitudine, direzione archiviati dal drone, l'estrazione di informazioni nel caso in cui il drone venisse pilotato da dispositivi quali smartphone e tablet, analisi di

---

76) Le analisi forensi sui droni radiocomandati, con pilotaggio FPV remoto, con programmazione remota e sensori sono ancora, in ogni caso, limitate a pochi modelli dai quali è possibile estrarre le informazioni di volo, di programmazione e di posizione.

77) La *Drone Forensics* rappresenta una specialità della *Digital Forensics* che, in particolare, consente di effettuare analisi tecniche e indagini digitali su diversi elementi del volo e della programmazione dei droni. Cfr. *www.cybersecurity360.it/soluzioni-aziendali/drone-forensics-cose-e-come-funziona-lacquisizione-di-prove-digitali-dai-droni.* L'analisi forense APR è relativamente meno studiata rispetto, ad esempio, alla *mobile forensics*, che opera su tecnologie *consumer* di uso comune come i dispositivi mobili (ad esempio telefoni Android, iOS e Windows). Gli approcci forensi agli APR esistenti sono generalmente basati sulle linee guida del *National Institute of Standards and Technology* - NIST (o sulle loro variazioni) in quanto, allo stato, non vi sono linee guida pubblicate per la ricerca forense APR. Nel caso dei droni, le perizie tecniche e le indagini digitali sono finalizzate all'analisi dei differenti aspetti inerenti all'utilizzo e alle operazioni di volo dei dispositivi stessi. I dati utili del drone possono essere presenti in diversi punti, come ad esempio la "blackbox", su una memoria separata utilizzata per archiviare file multimediali come immagini e video, e infine sullo smartphone utilizzato per controllare il drone. Combinati tra loro, i dati possono raccontare una storia incredibilmente dettagliata su dove, quando, come e da chi è stato pilotato il drone.

78) *Digital forensics* (conosciuta anche come scienza digitale forense) è un ramo della scienza forense che comprende il recupero e l'indagine del materiale trovato nei dispositivi digitali, spesso in relazione a eventi di criminalità informatica.

79) *Computer forensics* è la branca della *digital forensics*, l'equivalente italiano dell'informatica forense, che si occupa del trattamento di dati digitali tipo archiviati in computer, PC, notebook, laptop, hard disk da utilizzare come prova in un processo. Le fasi del trattamento del dato digitale sono: identificazione, raccolta, acquisizione, analisi, presentazione. In *https://www.bit4law.com/computer-forensics.*

eventuali evidenze relative al pilotaggio FPV (First Person View) del drone su smartphone o PC, l'analisi dei motivi e delle situazioni che hanno portato ad un eventuale incidente/avaria del drone.

La perizia forense sugli APR è finalizzata ad analizzare ogni singola componente e informazione contenuta all'interno dei droni o, se disponibili, anche dei radiocomandi e degli smartphone o PC/Mac utilizzati per la sincronizzazione o il salvataggio delle immagini, video o dati di volo.

In particolare rivestono importanza ai fini investigativi i dati di servizio, ovvero i *Flight controller data*, *Black box data* e il *Flight controller data log*[80]: si tratta di dati di servizio del dispositivo relativi allo stato di volo, come l'altezza e la velocità delle manovre del pilota in tempo reale durante il volo.

Spesso tali dati sono presenti anche nella consolle/applicazione di comando nonché anche sul *cloud* dei server[81] delle case costruttrici laddove sia attiva la funzione di sincronizzazione e in *real time* ove sarà più agevole seguire la "scia elettronica" del dato informatico durante le investigazioni.

Ormai sempre più *software* di *digital forensics* sono in grado di acquisire dati di volo e di controllo dai droni, permettendo di ricostruire percorsi, quote, velocità, direzione e persino dati relativi al riconoscimento facciale contenuti nelle schede di memoria SD o Micro SD a bordo dei droni o nella *flash* interna[82].

Sarebbe auspicabile che gli operatori di polizia e non solo il personale dei reparti di polizia scientifica, possano munirsi della strumentazione, del *software*[83] e delle conoscenze tecniche necessarie per estrapolare in autonomia i dati dall'*hardware* dell'APR limitando cosi, costi e tempi di onerose perizie e consulenze tecniche affidate a soggetti privati.

Ad ogni modo, le singole case costruttrici degli APR sviluppano

---

80) Si tratta di dati memorizzati all'interno delle schede di archiviazione del drone in cui sono registrati parametri di volo rilevati dai sensori, come velocità, angoli di inclinazione, dati della batteria e dei motori, e non solo.

81) Il contenuto della memoria interna o della scheda SD del drone ingloba tutto quello che il drone registra direttamente nel velivolo. Sappiamo, però, che il drone in questione è pilotato attraverso un controller abbinato spesso ad uno smartphone e attraverso quest'ultimo vengono impartiti i comandi al drone, mantenendo le informazioni a video sullo schermo del dispositivo mobile. Poiché i droni sono controllati dalle app e *software* tramite smartphone e tablet basati su Android o iOS, queste app contengono informazioni aggiuntive ricevute dai droni. Alcuni di questi dati vengono trasmessi e archiviati sotto un account di registrazione online dell'utente o nel cloud del produttore di droni.

82) Dal 2015, la maggior parte dei dispositivi mobili utilizza lo *storage flash*. Dato che la domanda di APR diventa più esigente, sembra probabile che i costruttori seguiranno una tendenza tecnologica simile ai dispositivi mobili,in modo che l'archiviazione flash comunque divenga un'opzione in luogo di sistemi di archiviazione *cloud*.

83) Tra i primi *software* a includere funzionalità di *drone forensics* possiamo elencare, ad esempio, Oxygen Forensics e MSAB Micro Systemation XRY, entrambi nati per la *mobile forensics* ma successivamente ampliati per poter gestire anche perizie sugli APR.

specifici[84] *software* proprietari che consentono l'estrapolazione e la agevole lettura dei dati[85].

A seguito dell'estrapolazione dei dati sarà quindi possibile l'analisi degli stessi, utili per risalire all'utilizzatore.

4.2.2. L'analisi dei dati estrapolati dall'APR: le ricerche su fonti aperte

I dati immagazzinati all'interno dell'APR dovranno quindi essere oggetto di analisi da parte dell'investigatore. Combinati tra loro, i dati possono raccontare in modo dettagliato il dove, quando, come ed eventualemente da chi, è stato pilotato il drone.

Dati di volo, posizione della stazione di controllo, eventuali video e foto catturate, modello dell'APR, account/email di registrazione dell'APR,sincronizzazione dei dati su server/cloud, saranno oggetto di sviluppo e ricerca al fine di risalire all'utilizzatore, proprietario/possessore, acquirente.

Fondamentale in questa fase sarà l'apporto della Polizia postale e delle comunicazioni o comunque delle specialità delle Forze di polizia competenti per la ricerca sul *web* di fonti aperte e di elementi di collegamento con persone fisiche e luoghi (es comparazione e riconoscimento facciale, zone e territori di volo, e-mail e account di registrazione al software di volo dell'APR, tracciamento della vendita dell'APR attraverso anche le informazioni richieste alla casa costruttrice, posizionamento del pilota, ID dell'APR).

4.2.3. Informazioni, "intelligence penitenziario", raccolta di elementi di prova e di riscontro della Polizia penitenziaria nel contrasto all'uso criminale degli APR in ambito penitenziario

Nell'ambito delle investigazioni sugli APR utilizzati per attività criminali

84) Molti dati cd. proprietari usano sistemi di crittografia che non consentono l'estrapolazione con i comuni software.

85) Ad esempio per recuperare i dati di volo dell'APR *DJI Spark* è necessario utilizzare il software DJI Assistant 2 ove, una volta importati i dati in una piattaforma dedicata sarà possibile vedere la mappa del luogo del volo, e i principali parametri di volo. Questi dati memorizzati nella Black box vengono estrapolati con il software DJI Assistant 2, progettato per non poter manomettere in alcun modo i dati in essa raccolti. Inoltre i dati sono criptati, dunque solo l'assistenza DJI avrà accesso alla lettura dei dati di riferimento.

in ambito penitenziario rivestono fondamentale importanza le informazioni[86] e gli elementi[87] che possono raccogliersi all'interno della struttura penitenziaria sia formali[88] che informali[89], atteso il connaturato concorso tra soggetti all'esterno e detenuti, soprattutto nei reati di contrabbando e trasporto di sostanza stupefacente e di oggetti il cui possesso non è consentito per motivi di sicurezza all'interno delle carceri. Preliminarmente, occorre osservare che il contatto[90] del personale di Polizia penitenziaria con i detenuti è pressoché continuo, poiché questo lo segue, lo ascolta, lo controlla durante tutto l'arco della giornata detentiva compresa la notte.

Il rapporto quotidiano degli operatori con i detenuti, da soli o in gruppo, si rivela assolutamente fondamentale per rilevare elementi investigativi anche nel contrasto ai traffici a mezzo APR.

Il semplice cambiamento di comportamento del detenuto, il suo mutare inaspettato di abitudini, alcune parole dette all'operatore, l'essere particolarmente agitati o euforici prima o dopo il rientro dai colloqui, dalla

---

86) L'*intelligence* è quell'attività complessa che si sviluppa in diverse fasi, con stadi distinti ma interconnessi tra loro, così sintetizzabili: attività di ricerca e raccolta di dati; valutazione delle fonti e delle informazioni; analisi comparativa degli elementi disponibili; formulazione di ipotesi e diffusione mirata di un documento conclusivo. L'attività di *prison intelligence* prende le mosse dalle normali attività di servizio attribuite dalla normativa ordinaria agli operatori di Polizia penitenziaria, nell'ambito dello svolgimento dei compiti istituzionali attraverso l'osservazione per decifrare i canali, formali ed informali, di raccolta di dati ed informazioni all'interno del carcere, su luoghi e persone che rivelano natura, attitudini, dinamiche criminali.

87) Si pensi ai normali controlli amministrativi effettuati sulla base della normativa penitenziaria durante i quali gli agenti verifichino che in una camera detentiva sono stati accumulati beni/generi in misura maggiore rispetto al quantitativo consentito, o per il quale comunque non vi sia un titolo giustificativo (accumulo di tabacco o sigarette, medicinali, generi che in ambito penitenziario sono indici di traffici illeciti presenti in quella struttura), ovvero riscontrino la presenza, in determinate camere detentive, di particolari segnali di riconoscimento anche legati alle grate durante l'avvicinamento degli APR alle finestre delle camere detentive.

88) Cfr. E.A. Giacalone, *Origini e fondamenti dell'intelligence penitenziario*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia*, n. 2-3, 2020.

89) Cfr. E.A. Giacalone, *Origini e fondamenti dell'intelligence penitenziario*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia*, n. 2-3, 2020. "*Le informazioni acquisite attraverso l'attenta osservazione dei rapporti interpersonali tra i detenuti e delle relative dinamiche di gruppo, svolta sia direttamente, dagli operatori, sia avvalendosi di specifici presidi tecnologici quali, ad es., filmati delle telecamere a circuito chiuso ovvero altri sistemi legali di tracciamento e/o registrazione/intercettazione di colloqui/conversazioni/eventi, ma anche informazioni tratte dal costante rapporto che gli operatori dell'Amministrazione intrattengono con tutti gli altri stakeholder del sistema (operatori di altri enti che svolgono attività all'interno del carcere, come insegnanti, formatori ed assistenti sociali di enti territoriali, medici, infermieri, ecc.; volontari, visitatori, O.N.G., cooperative e mondo del privato sociale, fornitori, imprese che conducono lavorazioni all'interno del carcere, ecc.);infine informazioni derivanti dallo scambio continuo di dati con tutte le altre agenzie di controllo istituzionalmente competenti (Forze di polizia, Prefettura, ecc.)*".

90) Si pensi ad esempio alla pericolosità di veicolazione di messaggi in-out per i sottoposti al regime penitenziario di cui al regime speciale ex 41-*bis* O.P., orientato proprio ad evitare ogni comunicazione fuori dagli stringenti canali ordinari previsti.

fruizione delle ore all'aperto, oppure da una traduzione del ristretto da un luogo ad un altro può attivare segnali di allertamento indirizzando eventuali investigazioni su uno specifico oggetto o un determinato soggetto.

L'incastro di tutti i pezzi di un complesso mosaico che può essere la vita di un ristretto all'interno delle mura penitenziarie permette all'investigatore di affinare ed acquisire le conoscenze anche sui legami del detenuto con l'esterno.

Anche le posizioni di *leadership* nella popolazione detenuta, ad esempio, consentono alla Polizia penitenziaria di orientare e intensificare l'osservazione e il monitoraggio che, unitamente ad altri strumenti conoscitivi integrano una peculiare attività di *intelligence*.

Le capacità esperienziali e di conoscenza delle modalità estrinseche e intrinseche di comportamento penitenziario e criminale delle persone detenute, sia singolarmente che nelle organizzazioni criminali alle quali appartengono, acquisite negli anni dal personale di Polizia penitenziaria, costituiscono una vera e propria peculiarità e un bagaglio di informazioni preziose a supporto delle investigazioni in carcere comprese quelle relative al contrasto ad azioni criminose a mezzo degli APR.

I peculiari elementi informativi raccolti in ambito penitenziario, unitamente a specifiche e diverse competenze di conoscenza tecnologica, di ricerca informatica delle prove, di conoscenza del territorio, di dotazione di supporti scientifici e tecnici necessitano comunque di un coordinamento delle Forze di polizia per una investigazione efficace sui reati commessi a mezzo di tali particolari dispositivi nell'ambito delle strutture carcerarie.

Per attingere informazioni è necessario stringere attorno al soggetto controlli discreti e attività di osservazione su dinamiche comportamentali penitenziarie individuali e di gruppo che portino a volte il detenuto spontaneamente e anche inconsapevolmente a fornire degli indizi utili al proseguimento delle indagini: orari, *focus* sui locali frequentati, compagni di detenzione di un determinato soggetto, aiutano ad esempio a tessere un filo logico utile per un determinato monitoraggio o per il riscontro ad ipotesi investigative.

In particolare, proprio nel contrasto ai trasporti illeciti a mezzo APR, un'attenzione particolare dovrà essere rivolta ai luoghi frequentati dal detenuto: le aule didattiche, le cd. "*salette per attività ludica o ricreativa*", i luoghi ove si svolgano i vari "*laboratori*" di attività trattamentali e lavorative ove gli stessi possano recuperare eventuali "carichi" illeciti giunti attraverso gli APR.

Su tali luoghi sarà importante una attività di bonifica e controllo da

parte del personale di Polizia penitenziaria prima dell'inizio delle attività, oltre al controllo attento di movimenti anomali di avvicinamento dei detenuti alle finestre.

Possono essere inoltre, di ausilio informativo o di riscontro di elementi di prova ai fini dell'investigazione gli strumenti informatici di *data base* interni[91] ed istituzionali di cui la Polizia penitenziaria ha la disponibilità per la gestione ordinaria delle attività, che si sostanziano soprattutto in raccolte di "*dati*" anagrafici, penali, familiari e contabili di spesa e di movimentazione di denaro di tutti i soggetti ristretti nella struttura penitenziaria.

L'Amministrazione penitenziaria è altresì in possesso di tutte le annotazioni e le relazioni di servizio redatte dal personale (soprattutto di Polizia penitenziaria, ma anche delle altre professionalità quali educatori, assistenti sociali, ecc.) concernenti ogni fatto di rilievo che avviene in carcere, sia esso riconducibile ad una o più persone detenute (note o ignote) oppure ad eventi/operazioni che necessitano secondo prassi interne e regolamentazione amministrativa comunque di una qualche forma di documentazione.

Tra gli applicativi informatici in uso alla Amministrazione penitenziaria vi è ad esempio, il cd. "*SIAP-AFIS*"[92], acronimo di *Automated Fingerprint Identification System*, che è un sistema meccanizzato informatico contenente i dati anagrafici e giuridici, la foto segnaletica e le impronte digitali (acquisite tramite un dispositivo denominato *spide*) dei ristretti immatricolati in tutte le strutture penitenziarie del Paese. Tale sistema raccoglie anche altre

91) Numerosi istituti penitenziari, accanto ai software istituzionali e interoperabili, si servono di software informatici ad uso interno di *data base* autoprogrammati da personale con particolari competenze informatiche per facilitare il lavoro quotidiano di gestione di specifici processi lavorativi.

92) Tale applicativo informatico, strumento fondamentale per la ricerca di informazioni strutturate e storiche in ambito penitenziario, risente di farraginosità nella consultazione del dato aggregato, importazione ed esportazione di dati per la difficoltà di comunicazione con altri software, soprattutto di analisi del dato, per la diversificata organizzazione di livelli di consultazione (locale, regionale, centrale), per la consultazione unitaria di tutti i periodi di carcerazione di un singolo detenuto, per la non completezza dei dati "secondari" relativi alla vita penitenziaria del detenuto. Sovente quindi, è necessario attingere agli archivi e fascicoli matricolari locali e in forma cartacea dei singoli detenuti per ricerche risalenti nel tempo, o richiedere al servizio informatico centrale del DAP (SIP) i dati aggregati relativi a singoli detenuti che riguardano più periodi della stessa e di diverse carcerazioni in più istituti penitenziari. La consultazione di tale banca dati, per il contesto specifico, non è di agevole lettura e analisi da parte di Forze di polizia esterne, per cui appare necessario che tale tipo di indagine e investigazione sia condotta da personale di Polizia penitenziaria nella ricerca per obiettivo e nella lettura intrinseca del dato stesso.

informazioni come i flussi di corrispondenza[93], i colloqui intrattenuti con familiari, avvocati o terze persone, le somme di danaro ricevute[94] e spese, la corrispondenza telefonica ordinaria effettuata, dati tipo trattamentale e disciplinare, spazi detentivi cd. "Torregiani", monitoraggio detenuti rischio proselitismo, ecc., fermo restando che ricerche maggiormente complete potranno effettuarsi, in attesa che si realizzi vero e proprio "fascicolo elettronico" del detenuto, attraverso gli atti in forma cartacea presenti nella "cartella biografica e personale"[95] del detenuto o quelli eventualmente presenti nei registri dei singoli istituti penitenziari ove il detenuto ha effettuato periodi di detenzione.

In ambito investigativo e a supporto delle indagini, anche per la Polizia penitenziaria, vi è poi il cd. sistema "*SDI*", Sistema D'Indagine interforze, che comprende tutti i dati riguardanti i precedenti di polizia e penali, le segnalazioni e lo *status* giuridico a carico di un qualsiasi nominativo venga interrogato dalle diverse Forze di polizia. Una ricerca cd. ipertestuale su tale sistema ad esempio, consentirebbe di verificare attraverso parole "chiave" come (drone, APR, sorvolo) collegamenti interessanti con l'indagine in corso in ambito penitenziario, con luoghi e soggetti presenti in milioni di informazioni presenti in tale *data base* raffrontandoli e collegandoli per lo sviluppo degli stessi, oltre a rappresentare un dato aggregato interessante per le analisi a supporto delle decisioni, sia di contesto che di scenario, nell'ambito delle attività di prevenzione e repressione di reati commessi a mezzi APR anche nella predisposizione per le autorità di pubblica sicurezza di specifici piani di controllo del territorio.

Altro applicativo informatizzato molto utile anche a supporto dell'attività investigativa può essere rappresentato dalla : "*Sala situazioni - eventi critici*".

---

93) Anche l'analisi attenta ed incrociata della corrispondenza epistolare e telefonica (mittenti e destinatari, utenze chiamate) tra detenuti che si trovino in strutture diverse, oppure tra essi con soggetti esterni (in tal caso con l'aiuto ed il supporto di altre Forze di polizia), può indurre a comprendere dinamiche sia terroristiche che, più genericamente, criminali o relative a traffici illeciti.

94) L'analisi del flusso di denaro ricevuto dal detenuto è un indice importante per leggere dinamiche di sovvenzionamento da parte delle organizzazioni criminali ai detenuti per il tramite dei familiari, oltre che per monitorare il pagamento di eventuali traffici o il compenso per gli stessi.

95) La cartella personale del detenuto (art. 26 Reg. es.) è il documento corredato dei dati anagrafici, delle impronte digitali, della fotografia e di ogni altro elemento necessario per la precisa identificazione della persona. Tale fascicolo segue il detenuto durante tutto il periodo di detenzione e viene costantemente aggiornato. In essa sono inseriti, unitamente ai dati giudiziari (compresi tutti i provvedimenti di concessione e revoca di misure alternative alla detenzione nonché di modifica del titolo esecutivo), biografici e sanitari, anche le indicazioni generali e particolari del trattamento penitenziario.

Tale applicativo raccoglie in sostanza tutti gli eventi[96] relativi alla vita del detenuto e del singolo istituto penitenziario meritevoli di attenzione da parte delle strutture amministrative regionali e centrali, catalogati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria secondo livelli di priorità e rappresentano un peculiare flusso di dati verso i predetti centri amministrativi per notizie e informazioni in tempo reale a supporto delle decisioni dei vertici nella gestione amministrativa degli eventi nonché per statistiche di ogni genere.

Tale applicativo non è interoperabile ed è consultabile solo attraverso una rete intranet del Ministero della Giustizia con account dedicato per istituto penitenziario; il dato è riassunto per sintesi, mentre l'intero carteggio viene veicolato su base cartacea a seconda della priorità dell'evento ai vari uffici di riferimento centrali e regionali.

Il singolo istituto penitenziario può effettuare la ricerca per detenuto o per matricola o per fatto-evento al fine di acquisire elementi utili per le investigazioni anche relativi alle azioni di contrasto all'uso illegale degli APR come ad esempio i dati relativi agli oggetti non consentiti rinvenuti ad un determinato detenuto o in un determinato istituto penitenziario in violazione di norme penali segnalate sotto forma di "evento critico", così come è possibile ricercare i dati relativi alle cd. "criticità del perimetro esterno" relative ad avvistamenti di sorvoli di aeromobili o di rinvenimenti di APR, notizie che confluiscono sempre in tale applicativo.

L'analisi dei profili del DNA[97], inoltre, rinvenuti sulla scena del crimine, o sugli strumenti[98] utilizzati per commetterlo, consentono spesso di individuare la persona a cui è attribuibile un reato. Tali tracce possono rinvenirsi anche sullo "scheletro" esterno dell'APR.

Il laboratorio centrale del DNA gestito da ruoli tecnici della Polizia

---

96) Tra i quali si possono annoverare risse, aggressioni, minacce, danneggiamenti, proteste collettive, anche violente, ma anche atti di autolesionismo o autosoppressivi, ecc.), avvengano dei fatti o si verifichino dei comportamenti "anomali", eventi che solo un operatore attento sa codificare e leggere.

97) La Banca dati del DNA, istituita a seguito del trattato internazionale di Prum, è un *data base* di raccolta dei dati relativi ai profili del DNA (ad esempio, di soggetti che abbiano commesso particolari fattispecie di reato, di persone scomparse o di cadaveri non identificati e di quelli estrapolati dai reperti biologici rinvenuti sulla scena del crimine) utile per il raffronto dei profili di DNA raccolti ai fini dell'identificazione dell'autore di un reato. La Banca dati nazionale del DNA è gestita dal Ministero dell'Interno, riceve i profili del "DNA" dal Laboratorio centrale gestito dalla Polizia penitenziaria, il quale è deputato ad estrarre il DNA da campioni biologici prelevati dagli uffici territoriali delle Forze di polizia (per i soggetti arrestati in flagranza di reato o sottoposti a fermo di indiziato di delitto o applicazione di ordinanza che dispone arresti domiciliari o permanenza in comunità) e dal Corpo di Polizia penitenziaria (per i soggetti detenuti).

98) Si pensi ad esempio ad eventuali tracce biometriche lasciate sull'*hardwar*e degli APR.

penitenziaria, presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ha il compito di tipizzare, sequenziare e conservare[99] i campioni biologici di DNA.

La banca dati nazionale ha finalità esclusive di identificazione personale per la polizia giudiziaria e per l'attività giudiziaria, nonché per la collaborazione tra le Forze di polizia.

Nel percorso info-investigativo volto al contrasto alle condotte criminali in carcere a mezzo degli APR, come per altro tipo di informazioni e raccolta di elementi probatori e di riscontro in ambito penitenziario, appare centrale l'apporto del Comandante di reparto della Polizia penitenziaria al quale interfacciarsi nelle attività di scambio di informazioni da parte delle altre Forze di polizia interessate nell'indagine. Inoltre lo stesso ha il compito di coordinare personalmente l'attività di "intelligence", ogni elemento raccolto, di sovraintendere all'analisi degli elementi in forma aggregata, indirizzando il personale verso determinate azioni servendosi dei numerosi strumenti previsti dall'ordinamento penitenziario[100], dal Codice di procedura penale e dal regolamento di servizio, raccordandone le attività.

Infine, un ruolo strategico in ambito penitenziario nelle attività di intelligence penitenziario, di raccolta di informazioni e di elementi indiziari e probanti è rappresentata dall'informazione delata in via confidenziale da parte dei detenuti.

La conoscenza approfondita dei detenuti da parte della Polizia penitenziaria, consente una adeguata "scrematura" delle numerose fonti confidenziali interne da parte dei detenuti e sulla loro credibilità.

La conoscenza della personalità del delatore, le dinamiche sottese (gelosie, ripicche, accredito nei confronti del personale di polizia nella speranza di piccole e lecite concessioni, strumentalizzazioni per distrarre l'attenzione da propri traffici, dissidi caratteriali con altri detenuti, evitare conseguenze e restrizioni generalizzate nell'ambito della propria sezione detentiva o reparto a seguito di reati perpetrati da altri, acquisire leadership criminale, prendere le distanze da sub-culture criminali da parte di soggetti alla prima carcerazione) consentono di indirizzare e approfondire piste investigative in modo mirato e circostanziato che, sovente offrono chiavi efficaci di lettura e risoluzione di casi.

---

99) Diversamente, i laboratori della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, nonché i laboratori pubblici e privati di elevata specializzazione accreditati a norma ISO/IEC 17025 si occupano di tipizzare il DNA dai reperti biologici, dai resti cadaverici, dalle persone scomparse e dai loro consanguinei e hanno la responsabilità di custodirli solo per il tempo necessario all'espletamento degli accertamenti. Pertanto, diversamente, dalla Banca dati nazionale del DNA, detti laboratori non sono deputati a raccogliere, archiviare e confrontare profili genetici già sequenziati.

100) Si pensi ad esempio alle attività dei controlli di sicurezza e perquisizione amministrativa.

Tecniche di copertura, salvaguardia e rassicurazioni in ordine alla incolumità del delatore nel veicolare le informazioni per evitare sospetti e ritorsioni da parti della popolazione detenuta fanno parte del bagaglio esperienziale esclusivo della Polizia penitenziaria agevolando e rafforzando la volontà collaborativa nel fornire informazioni riservate da parte dei ristretti.

Un punto di riferimento importante nell'ambito delle attività investigative in ambito penitenziario, oltre ai reparti di polizia giudiziaria presso i singoli istituti, è rappresentato dal NIC (Nucleo investigativo centrale)[101] della Polizia penitenziaria con le sue articolazioni territoriali regionali denominate NIR (Nuclei Investigativi Regionali) presso i provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria.

---

101) Il Nucleo investigativo centrale della Polizia penitenziaria, viene istituito con il decreto del Ministro della giustizia del 14 giugno 2007, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 21 dicembre 2007 n. 296. Esso nasce dall'esigenza per il Corpo di Polizia penitenziaria, di avere un servizio centrale che si occupasse di attività di polizia giudiziaria, quale osservatorio privilegiato delle dinamiche dei fenomeni criminali, del terrorismo interno e internazionale, della radicalizzazione e del proselitismo in carcere a tutela della sicurezza pubblica, pertanto tale servizio non si limita all'attività di repressione, ma anche di prevenzione e, in quanto tale, di garantire la sicurezza pubblica. In linea con questo principio al NIC è stato riconosciuto il ruolo di organo investigativo centrale che coordina le attività condotte, nelle materie di competenza, dalle 11 dipendenti articolazioni regionali che, con l'entrata in vigore del decreto del 28 luglio 2017, sono denominate Nuclei Investigativi Regionali (NIR) i quali operano alle dipendenze operative del Nucleo Investigativo Centrale. In materia di polizia giudiziaria, il Nucleo investigativo centrale svolge le proprie funzioni, sotto la direzione dell'Autorità giudiziaria, su fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati ad esso. L'attività del N.I.C. si è rivela particolarmente utile: a) nel fornire impulso e prosecuzione di attività investigative svolte in dipendenza funzionale dall'Autorità giudiziaria con la possibilità da parte dell'Amministrazione penitenziaria di mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria una struttura investigativa qualificata per eventuali attività di indagine da compiere in ambito penitenziario; b) per una agevole e veloce raccolta di elementi sul piano più strettamente amministrativo in relazione ai profili gestionali dei detenuti ed al loro trattamento; c) per la prevenzione in relazione ad eventuali delitti commessi in ambito penitenziario, con riflessi in ordine alla corretta applicazione del regime detentivo di cui al 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, e alla sicurezza interna ed esterna degli istituti. L'attività di indagine, di iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi, in tutto o in parte, in ambito penitenziario o comunque direttamente connessi all'ambito penitenziario, è svolta dal Nucleo, quando si tratta: a) delitti di criminalità organizzata nazionale e internazionale; b) delitti di terrorismo, anche internazionale, ovvero di eversione dell'ordine costituzionale; c) indagini per fatti che riguardano più istituti penitenziari ovvero interessano ambiti territoriali eccedenti la regione in cui è situato l'istituto di detenzione; d) indagini di speciale complessità che richiedono necessariamente l'impiego di personale dedicato unicamente alle investigazioni. Il N.I.C., infatti, oltre a svolgere, in via prioritaria, attività di polizia giudiziaria di iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria, espleta anche, come specificato in premessa, quel lavoro di analisi necessario a monitorare l'evolversi delle differenti fenomenologie criminali che spaziano dal contrasto e dalla lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo e all'eversione che spesso trovano terreno favorevole al proprio sviluppo in ambiente penitenziario. Le risultanze dell'analisi del monitoraggio sono condivise con il Comitato di analisi strategica antiterrorismo, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le sedi territoriali, Prefetture e altre Forze di polizia.

4.3. L'attività coordinata delle Forze di polizia: piani di controllo del territorio nella prevenzione e repressione dell'uso criminale degli APR in ambito penitenziario

Dall'osservazione empirica dei dispositivi APR utilizzati e dall'analisi deduttiva di alcuni casi relativi a traffici illeciti a mezzo di APR in ambito penitenziario è possibile ricavare alcuni elementi utili anche alle attività di controllo, prevenzione e repressione per la predisposizione sia di appositi piani di controllo del territorio nonché di riferimento per il personale di Polizia penitenziaria addetto alla vigilanza armata esterna dell'istituto penitenziario anche non munito di strumentazione tecnica di contrasto.

In particolare, l'utilizzo criminale degli APR allo stato sembrerebbe circoscritto all'attività di "contrabbando" ovvero di traffico di sostanze stupefacenti e trasporto di oggetti non consentiti (es. micro telefoni cellulari, profumi e utensili di uso comune). Esso avviene a mezzo di APR di piccoli dimensioni (max. 1,5 Kg.), di tipo commerciale, dotati di *payloads* non sofisticati e con capacità di carico fino a 300 grammi, dotati di videocamera e con collegamento radio Wi-Fi.

La consegna sarebbe preceduta da avvistamenti duranti i giorni precedenti di voli di ricognizione al fine di monitorare lo stato dei luoghi (presenza di sentinelle e vigilanza armata durante l'arco della giornata).

Inoltre:

– gli operatori/piloti non sembrano avere un grado di competenza elevato (spesso vengono disattivati i sensori di ostacolo per avvicinarsi alle finestre delle camere detentive per cui maggiormente soggetti nelle manovre a collisioni con ostacoli che causano la caduta al suolo dell'APR). Atteso il tipo di collegamento tra pilota e APR, i primi sono posizionati in un *range* di distanza tra i 500 metri e 1,5 km. dall'istituto penitenziario;

– gli istituti penitenziari più interessati da questo tipo di sorvolo hanno una estensione territoriale medio-grande e padiglioni detentivi modulari con massimo tre piani detentivi che facilitano le operazioni di sorvolo e di avvicinamento alle finestre delle camere di pernottamento piuttosto che strutture penitenziarie che si sviluppano in verticale, con esigua distanza tra i padiglioni detentivi e che insistono in contesti cittadini molto urbanizzati;

– tempi e modalità di consegna sarebbero concordati con il detenuto/i detenuti organizzatori del recapito attraverso canali di comunicazione fraudolenta mediante telefoni cellulari o tramite i colloqui con familiari;

– sembrerebbero essere privilegiate le "consegne" durante il fine settimana durante il quale il personale di sorveglianza è più ridotto, compresa

la sorveglianza sul muro perimetrale, in orari con luminosità naturale ridotta o assente come al tramonto del sole o durante le ore notturne;

– vengono adottati particolari accorgimenti come la copertura delle luci di posizione dell'APR con nastro isolante per evitarne l'avvistamento. Non si può escludere che il sorvolo venga coperto da diversivi sonori come artifizi pirotecnici per coprire eventuali rumori dei rotori (sebbene gli APR in generale siano già molto silenziosi) o come segnale di arrivo dell'APR;

– i detenuti dalle camere detentive adottano segnali luminosi (ad esempio fiamme di accendini o piccole torce o legando indumenti fluorescenti o vistosi con determinati colori all'esterno delle finestre di singole celle).

L'APR consegnerebbe piccoli involucri attraverso una imbracatura agganciata e pendente dall'esoscheletro realizzata con fili di nylon anche di diversi metri di lunghezza, che verrebbero tagliati all'esteremità per il recupero del carico attraverso le grate. Non si può escludere che il detenuto interessato riesca anche ad inviare le coordinate precise di posizionamento attraverso uno smartphone occultato di cui si è procurato il possesso.

Pertanto, riveste di fondamentale importanza, a seguito di avvistamenti di APR sugli istituti penitenziari, segnalare alla locale Prefettura e alle agenzie nazionali deputate al controllo dello spazio aereo (ENAC-ENAV-AM) o comunque ogni qualvolta si ritenga necessario, eventuali sorvoli o cattura di APR, affinché le autorità provinciali di pubblica sicurezza possano valutare di predisporre specifiche attività di controllo del territorio limitrofo all'istituto penitenziario e le autorità deputate al controllo dei voli fornire eventuale informazioni in possesso.

Tali fenomeni di sorvoli a mezzo di APR sui penitenziari, come per altre strutture di interesse pubblico o strategico, soprattutto se reiterati, dovrebbero essere oggetto di tematiche e periodiche riunioni del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza e tavoli tecnici presso la prefettura e la questura interessata, con la necessaria presenza dei comandanti di reparto della Polizia penitenziaria degli istituti interessati e/o del responsabile centrale o regionale del Nucleo investigativo della Polizia penitenziaria.

Si ritiene opportuno nei modelli di prevenzione e di contrasto alle azioni illecite perpetrate a mezzo di APR in ambito penitenziario l'inserimento da parte dell'autorità di pubblica sicurezza di personale di Polizia penitenziaria, congiuntamente ad altre Forze di polizia, nei piani coordinati di controllo del

territorio o in servizio di ordine pubblico[102] che riguardano aree ove insistono strutture carcerarie con specifiche e mirate attività di controllo.

Tali attività di controllo del territorio consentirebbe un efficace azione preventiva e di deterrenza ma anche una ulteriore attività di repressione del fenomeno individuando e identificando[103] sul posto chi materialmente pilota l'APR per usi criminali, ponendo sotto sequestro l'APR e la stazione di controllo facilitando in tal modo le ulteriori attività investigative volte all'individuazione dei concorrenti.

Conclusioni

L'ampia gamma di tipologie e possibilità di impiego degli APR, nonché la loro natura duale, rappresentata sia dalle diverse minacce di utilizzo illecito e criminale sia dai possibili e utili vantaggi degli stessi per l'impiego di polizia nelle attività di prevenzione, investigative e repressive, rappresenta una opportunità di sviluppo in chiave tecnologica per il comparto sicurezza e difesa del Paese.

La "dualità" di tale tecnologia, potrebbe infatti trovare sempre più ampio spazio nelle attività condotte con l'uso degli APR da agenzie di *intelligence*, Forze di polizia e Forze armate sia nell'attività di prevenzione e repressione di reati a supporto delle indagini. Ciò necessità di cospicui investimenti e risorse in termini di dotazione tecnologica specifica e di formazione degli operatori, anche nell'attività di contrasto a nuovi fenomeni di criminalità sempre più *hi-tech*.

L'ampia fruibilità degli APR da parte di operatori privati, i costi di progettazione e realizzazione relativamente contenuti e la possibilità di costruire modelli rudimentali "*in house*", rendono tali sistemi particolarmente appetibili per azioni terroristiche e, più in generale, criminali.

---

102) Con la recente nota circolare del Capo della Polizia del 29 gennaio del 2021 avente ad oggetto "*Linee guida per la pianificazione provinciale degli interventi, a seguito di manifestazioni di protesta e disordini, negli istituti penitenziari*" si è ulteriormente ribadito e reso maggiormente chiaro che la sicurezza penitenziaria è una componente importante della sicurezza pubblica ed attività delittuose come anche le rivolte o le manifestazioni violente dei detenuti all'interno del carcere rientrano a pieno titolo nel concetto di ordine pubblico e quindi della salvaguardia degli interessi collettivi ai quali la legge 121/81 ha voluto dare dimensione interforze di polizia.

103) Fonte articolo di stampa (*tg24.sky.it*). «*Siracusa, cellulari col drone in carcere: denunciati. Gli investigatori hanno visto sulla strada provinciale 12, nel tratto da Floridia a Canicattini Bagni, all'altezza della casa circondariale di Siracusa un'auto che imboccava una strada sterrata, parallela alle mura carcerarie. Stavano introducendo in carcere quattro telefoni cellulari, ciascuno munito di scheda telefonica prepagata, con un drone. Con questa accusa gli agenti della squadra mobile di Siracusa hanno denunciato due giovani di 20 e 26 anni di Catania… che armeggiavano vicino l'auto e hanno deciso di intervenire. I due avevano un drone di grosse dimensioni e sulla parte inferiore erano stati collocati quattro mini telefoni cellulari. Il dispositivo consentiva di sganciare il "carico" con un impulso radiocomandato*».

Gli APR, si prestano, per la loro versatilità tecnologica, a rappresentare numerosi e gravi minacce per la sicurezza pubblica, possono essere sfruttati da singoli e organizzazioni criminali come mezzo di trasporto di carichi illegali e per attività di contrabbando rivelandosi molto efficaci e vantaggiosi per trasportare sostanza stupefacente ed impiegare armi e dispositivi incendiari ed esplosivi accuratamente progettati consentendo facilmente a terroristi o criminali di superare le tradizionali barriere di sicurezza come recinzioni, muri, misure di rilevamento passive e posti di controllo delle Forze dell'ordine.

L'insieme di queste caratteristiche li rende da un lato strumenti particolarmente appetibili per chi volesse farne un uso offensivo, dall'altro una minaccia difficile da contrastare per gli addetti alla sicurezza pubblica a causa dell'attuale penuria in dotazioni tecnologiche di contrasto per le Forze di polizia dovuta a costi elevati, scarso sviluppo tecnologico, carente preparazione e formazione del personale nel campo del contrasto, scarsità di investimento di risorse economiche.

La normativa regolatoria europea e statuale ha fatto notevoli passi in avanti per omogeneizzare le normative dei singoli Stati e dettato regole di volo stringenti catalogate in base al rischio imponendo anche alle case costruttrici sistemi di tracciamento e identificazione sia dei dispositivi che degli utilizzatori.

Allo stato, comunque, la normativa vigente non appare sufficiente al contrasto delle azioni criminali perpetrate a mezzo di APR.

Si rende quindi necessario l'investimento di risorse per lo sviluppo di sistemi e procedure che permettano di contrastare le minacce portate dagli APR duali sia tramite efficaci strumenti cinetici, che con strumenti tecnici e informatici.

Affinché l'Italia sia in grado di assicurare livelli di sicurezza adeguati a livello nazionale è necessaria una strategia specifica di medio e lungo periodo relativa all'utilizzo e al contrasto agli APR che indichi in maniera chiara i requisiti operativi e numerici nonché procedure operative inerenti alle capacità di utilizzo e di contrasto, prescrizioni di natura coercitiva e sanzionatoria specifica per gli utilizzatori nonché un quadro regolatorio delle responsabilità per gli operatori di polizia in ordine ai possibili danni collaterali nella difesa della pubblica sicurezza e l'individuazione delle autorità preposte al contrasto di APR ostili o potenzialmente tali.

Tali obiettivi sono già da diversi anni all'attenzione dell'Unione Europea e delle istituzioni internazionali, che stanno sviluppando progetti specifici con lo stanziamento anche di importanti risorse economiche nel settore della ricerca e dell'implementazione di efficaci strumenti di contrasto.

Nel campo delle investigazioni, della prevenzione e del contrasto si rileva che gli APR appaiono allo stato difficilmente tracciabili, rendendo particolarmente ardua la possibilità di identificazione dell'utilizzatore.

Il contrasto a nuovi fenomeni criminali attraverso gli APR richiede quindi modalità e tecniche sempre più raffinate da parte degli investigatori in quanto la tecnologia ed il suo incessante e rapido sviluppo hanno favorito nuove possibilità di di commissione di delitti, che nel tempo hanno messo in seria difficoltà i tradizionali sistemi d'indagine.

Il contrasto all'utilizzo criminale degli aeromobili a pilotaggio remoto in ambito penitenziario, anche da parte di organizzazioni criminali nazionali ed internazionali è una tematica di stretta attualità e di particolare importanza sotto il profilo della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché nelle investigazioni volte alle repressione dei reati commessi a mezzo degli APR; in tale specifico contesto il fenomeno di trasporti illegali a mezzo APR all'interno delle strutture penitenziarie assumerà nel breve periodo, connotazioni di urgenza piuttosto che di emergenza atteso il repentino e già avanzato sviluppo di tale tecnologia alla portata di tutti.

Il primo dato quindi, di cui è necessario tener conto, quindi, per definire una possibile azione di contrasto in ambito penitenziario è la trasversalità della minaccia. Una possibile risposta preventiva e repressiva in tale specifico contesto è rappresentata da un approccio di tipo multidisciplinare e multiprofessionale che richiede un'efficace interfaccia e coordinamento tra la Polizia penitenziaria con specifica competenza in materia di *intelligence penitenziario* e le competenze delle altre Forze di polizia operanti sul territorio.

Tutte le informazioni acquisite, dovranno poi essere coordinate ed integrate in modelli investigativi di prevenzione e repressione che richiedono, accanto alle tradizionali tecniche investigative dell'operatore di polizia, una apposita formazione su tale specifica tecnologia.

La gestione e l'analisi delle informazioni e degli elementi investigativi provenienti dalle molteplici e diversificate fonti, compresi i dati estrapolati dall'*hardware* dell'APR, unitamente ad un coordinamento investigativo di diverse competenze e specialità delle Forze di polizia coinvolte potranno contribuire alla creazione di un modello di investigazione efficace e determinante per il buon esito delle indagini sulle condotte perpetrate in ambito penitenziario a mezzo dropni

In tale contesto, l'integrazione degli specifici *know how* delle Forze di polizia – e in particolare l'apporto di "intelligence penitenziario" della Polizia penitenziaria – può rappresentare, quindi, una prima importante e determinante contromisura in termini di efficacia per contrastare la minaccia

criminale a mezzo APR.

L'inserimento inoltre, di personale di polizia penitenziaria, parte integrante dell'amministrazione della pubblica sicurezza, in specifiche e mirate attività di controllo e contrasto all'utilizzo illecito di APR in ambito penitenziario nei piani coordinati di controllo del territorio limitrofo alle strutture penitenziarie o in servizi di ordine pubblico predisposti all'uopo da parte delle autorità di pubblica sicurezza appare fondamentale per l'apporto di informazioni qualificate e conoscenze specifiche di contesto necessarie al contrasto efficace delle condotte criminali perpetrate a mezzo APR.

Bibliografia e sitografia

Aa.Vv., *Management strategies in disturbances and with gangs/disruptive groups*, U.S. Department of Justice - National Institute of Corrections, Washington, 1991

Aeronautica militare, *Le vetrine dell'Aeronautica Militare: 10 anni di "Predator… 10 anni luce avanti…*, 28 maggio 2015, in *http://www.aeronautica.difesa.it/archiviovetrine_news/Pagine/10annidipredator10anniluceavanti.aspx*

Aeronautica militare, *News: al via in Calabria l'esercitazione "Grifone 2015*", 21 settembre 2015, in *http://www.aeronautica.difesa.it/News/Pagine/Al-via-in-Calabria-l'esercitazione-di-soccorso-aereo-Grifone-2015.aspx*

Aeronautica militare, *News: Mare Nostrum: 1^ missione del Predator*, 29 ottobre 2013, in *http://www.aeronautica.difesa.it/News/Pagine/MareNostrumIlPredatorAMindividuaunaimbarcazioneconpersoneabordo.aspx*

Agostini A., *Rischio, opportunità e sicurezza, ecco le sfide del mondo dei droni*, Adeia Consulting, 2015, su *https://portale. adeiaservice.it/2015/10/rischioopportunita-e-sicurezza-ecco-le-sfide-del-mondo-dei-droni*

Babusci F., *Criminalità organizzata, impiego delle forze armate e ruolo della magistratura militare. L'utilizzo dei velivoli a pilotaggio remoto nelle azioni di contrasto alla criminalità organizzata in territorio nazionale e nel contesto internazionale*, Atti Convegno, Roma, 6 marzo 2019

Baldoni C., *Droni targati. La sfida del futuro,* in *Cleared*, maggio 2016, p. 4-5, su *https://www.enav.it/enavWebPortalStatic/cleared/CLEARED_ 05_2016/index.html#p=6*

Bellizzi M., *RPAS: una nuova frontiera per il sistema ATM,* in *Cleared*, maggio 2015, p. 1, su *https://www.enav.it/enavWebPortalStatic/cleared/CLEARED_05_2016/index.html#p=2*

Bene T., *Il pedinamento elettronico: problemi spinosi*, in *Le indagini atipiche*, Giappichelli, Torino, 2014

Bertacchini E. e al., *Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS) for High-Resolution Topography and Monitoring Civil Protection Purposes in Hydrogeological Context*, in *SPIE Proceedings*, vol. 9245, 2014

Biasiotti A., *Droni: nuovi strumenti e nuovi rischi*, in *Rivista "Security"*, luglio-agosto 2015

Biasiotti A., *I droni. Un nuovo rischio per la sicur*ezza, in *Rivista "Security"*, novembre 2014

Campa R., *Le armi robotizzate del futuro. Intelligenza artificialmente ostile? Il problema etico*, su *http://www. http://www.ism-italia.org/wp-content/uploads/Cemiss201011-Le-armi-robotizzate-del-futuro.-Intelligenza-artificialmente-ostile-Il-problema-etico-di-Riccardo-Campa.pdf*

Castiello M., *Reti criminali. Social network analysis e criminal intelligence analysis. Tecniche di contrasto a confronto*, Aracne, Roma, 2015

Clemmer D., *La comunità carceraria*, in *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino, 1997

Colaiocco S., *Nuovi mezzi di ricerca della prova: l'utilizzo dei programmi spia*, in *Archivio penale*, n. 1, 2014

Conti C. - Torre M., *Spionaggio informatico nell'ambito dei social network*, in *Le indagini atipiche*, in collana *Leggi penali tra regole e pras*si, diretta da A. Scafati, Giappichelli, Torino, 2014

De Rosa A., *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: evoluzione normativa e prospettive*, in *Rass. giust. mil*., 2014, n. 2

Di Paolo A.M., *Elementi di intelligence e tecniche di analisi investigativa*, Laurus Robuffo, Roma, 2000

Gaito A. - Furfaro S., *Le nuove intercettazioni "ambulanti": tra diritto dei cittadini alla riservatezza ed esigenze di sicurezza per la collettività*, in *Arch. pen*., 2016, II

Garaffoni I., *Droni e sicurezza privata, tra limiti normativi e possibilità tecnologiche*, in *Vigilanza Privata Online*, 2015, su *http://www.vigilanzaprivataonline.com/vigilanza-tecnologica/droni-e-sicurezza-privata-tra-limiti-normativi-e-possibilita-tecnologiche-5316.html*

Gentile D., *Tracking satellitare mediante gps: attività tipica di indagine o intercettazione di dati*, in *Dir. pen. proc*., 2010

Giacalone E.A., *Origini e fondamenti dell'intelligence penitenziario*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia*, n. 2-3, 2020

Haider A., *A Comprehensive Approach to Countering Unmanned Aircraft*

Systems, in *JAPCC Flyers*, agosto 2019

Iai, *La minaccia dei droni duali e le sfide per l'Italia* (a cura di E. Sabatino e F. Pettinari), in *Documenti IAI*, marzo 2020, ISSN 2280-6164, 2020 IAI

Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo - IRIAD, *Droni militari: proliferazione o controllo? Rapporto di ricerca*, Roma, aprile 2017

Lavarello L., *I droni: sempre più intelligenti sempre più pericolosi*, in *Rivista "Security"*, giugno 2015

Marty E., *Another 17 PESCO Projects Approved*, in *Finabel Info Flash*, 12 dicembre 2018, su *https://wp.me/paDUqP-cm*

McNabb M., *Drones at Prisons: The Results of This 9-Month Study Show Exactly Why WeNeed Counter Drone Tech*", in *DroneLife*, 15 marzo 2019, su *https://dronelife.com/?p=63997*

Ministero della difesa, *Festività natalizie, Operazione Strade Sicure: continua impegno del personale dell'AM a presidio di importanti aeroporti nazionali*, 24 dicembre 2018, in *http://www.aeronautica.difesa.it/comunicazione/notizie/Pagine/20181224_20181224_FestivitaNatalizie_Aeroporti_StradeSicure.aspx*

Ministero della giustizia, *Relazione del Ministero sull'Amministrazione della giustizia anno 2019*, *presentata in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2020*, Roma, 2020

Moore C., *Long Range Commercial Drone Control in 5G Wireless Technology*, in *NextGen*, 28 maggio 2019, su *https://nextgenexecsearch.com/?p=2975*

Oberhaus D., *How a Wi-Fi Pineapple Can Steal Your Data (And How to Protect Yourself From It)*, in *Vice*, 20 novembre 2017, su *https://www.vice.com/en_us/article/pa39xv/pineapple-wifi-how-tomitm-hack*

Polizia di Stato, *Droni e sicurezza: la Polizia al salone aeronautico di Roma*, 24 maggio 2014, in *http://www.poliziadistato.it/articolo/view/33560*

Rivello P., *Il diritto penale della globalizzazione - Gli aspetti giuridici connessi all'uso dei droni*, 31 maggio 2018, in *www.dirittopenaleglobalizzazione.it/gli-aspetti-giuridici-connessi-alluso-dei-droni*

Rosen F., *Extremely stealth and incredibly close: drones, control and legal responsibility*, in *Journal of conflict and security law*, Oxford University

Scalfati A., *Le indagini atipiche*, Giappichelli, Torino, 2014

Signorato S., *La localizzazione satellitare nel sistema degli atti investigativi*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2012

Signorato S., *Le indagini digitali. Profili strutturali di una metamorfosi investigativa*, Giappichelli, Torino, 2018

Soffientini M., *Privacy. Protezione e trattamento dei dati*, Wolters Kluwer,

Milanofiori Assago, 2016
Stallings W., *Sicurezza delle reti. Applicazioni e standard*, Pearson, 2007
Stramaglia M., *Il pedinamento satellitare: ricerca ed uso di una prova atipica*, in *Dir. pen. proc.*, 2011
Testaguzza A., *Sistemi di controllo remoto: fra normativa e prassi*, in *Dir. pen. proc.*, 2014
Tonini P., *Manuale di procedura penale*, XII, Giuffrè, Milano, 2011
Torre M., *Mezzi di ricerca della prova informatica e garanzie difensive: dagli accertamenti investigativi al virus di Stato*, 15 luglio 2015, in *Le indagini atipiche - Perquisizioni on line e captatore informatico nel diritto vivente*, su *http://www.fondazione forensefirenze.it/uploads/fff/ files/2015/2015. II/2015.07.15%20Mezzi%20ricerca%20prova%20informatica/Slides%20 Dott_%20Marco%20 Torre.pdf*
Vaciago G., *Digital Evidence. I mezzi di ricerca della prova digitale nel procedimento penale e le garanzie dell'indagato*, Giappichelli, Torino, 2012

www.bit4law.com/computer-forensics
www.dedrone.com/resources/incidents/all
www.enac.gov.it/sicurezza-aerea/droni/normativa-droni)
www.eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj?locale=it
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679
www.garanteprivacy.it/droni
www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/05/13/16A03629/sg
www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prUS45584919
www.pesco.europa.eu/?p=1772
www.pesco.europa. eu/?p=800

Elenco Acronimi

AGL Above Ground Level
ANSV Agenzia nazionale per la sicurezza del volo
APR Aeromobile a pilotaggio remoto
ARP Aerodrome Reference Point
AT Aerial Target
ATM Air Traffic Management
ATS Air Traffic Services
ATZ Aerodrome Traffic Zone

BTT Basic Target Training
BVLOS Beyond Visual Line of Sight
CIA Central Intelligence Agency
COMINT Communications and Intelligence
CTR Controlled Traffic Region
DARPA Defense Advanced Research Projects Agency
DFC Digital Flight Control
DOD Department of Defense
EASA European Aviation Safety Agency
ENAV –Ente Nazionale Assistenza al Volo
EVLOS Extended Visual Line Of Sight
GAIC Guizhou Aircraft Industry Corporation
GPS Global Positioning System
HD High Definition
HTV Hypersonic Technology Vehicle
IAI Israel Aircraft Industries
IR Infrared
MAV Micro Air Vehicle
NATO North Atlantic Treaty Organization
PAA Phased Array Antenna
PLAAF People's Liberation Army Air Force
RAE Royal Aircraft Establishment
RAF Royal Air Force
RCS Reaction Control System
SAPR Sistema Aeromobile a Pilotaggio Remoto
SAR Synthetic Aperture Radar
SIGINT SIGnals INTelligence
SNA Servizi di Navigazione Aerea
SORA Specific Operations Risk Assessment
SPA Special Purposes Aircraft
TCU Timer Control Unit
TD Torpedo-Drone
TMA Terminal Control Area
UAS Unmanned Aerial Systems
UAV Unmanned Aerial Vehicle
UCAV Unmanned Combat Aerial Vehicle
USAAF United States Army Air Forces
V1 Vergeltungswaffen 1
VFR Visual Flight Rules

VLOS Visual Line of Sight
VMC Visual Meteorogical Conditions
VT-UAV Vertical Unmanned Aerial Vehicle

Appendice normativa e prontuario infrazioni

Circolare ENAC ATM-09A del 24 marzo 2021 UAS-IT "*Criteri d'implementazione e procedure per zone geografiche*" e circolare ATM-03C del 28 gennaio 2021 "Istituzione, estensione validità, modifica o cancellazione di zone soggette a restrizioni"

Circolare ENAC del 23 marzo 2020, "*Utilizzo droni in situazioni emergenziali. Aggiornamento*"

Circolare Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza nr. 555/op/0001369/2015/2 del 30 aprile 2015, "*Aeromobili a pilotaggio remoto - vademecum e prontuario delle infrazioni*"

Circolare EM17/2017 Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile - Direzione centrale per l'emergenza ed il soccorso tecnico - Ufficio coordinamento soccorso aereo, "*Impiego dei sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (SAPR) mini e micro*"

Decreto Ministro dell'interno del 29 aprile 2016, "*Modalità di utilizzo da parte delle Forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto*"

Executive Director Decision 2019/021/Rof, 9 October 2019, issuing Acceptable Means of Compliance and Guidance Material to Commission Implementing Regulation (EU) No 2019/947, "*Rules and procedures for the operation of unmanned aircraft*"

European Union Aviation Safety Agency, "*Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947*", Issue 1, 9 October 2019

European Union Aviation Safety Agency, Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Part-UAS, "*UAS operations in the 'open' and 'specific' categories*", Issue 1, 9 October 2019

Guidelines on Specific Operations Risk Assessment (SORA) - Document identifier: JAR-DEL-WG6-D.04 - Edition Number: 2.0 - Edition date: 30.01.2019

Linee Guida EASA - European Union Aviation Safety Agency Explanatory - Note to Decision 2019/021/R

Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1018 della Commissione del 29 giugno 2015 che stabilisce un elenco per la classificazione di eventi nel settore dell'aviazione civile che devono essere obbligatoriamente segnalati a norma

del regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio
Regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio
Regolamento delegato (UE) 2019/945 della Commissione del 12 marzo 2019 relativo ai sistemi aeromobili senza equipaggio e agli operatori di Paesi terzi di sistemi aeromobili senza equipaggio
Regolamento di esecuzione (UE) 2019/947 della Commissione del 24 maggio 2019 relativo a norme e procedure per l'esercizio di aeromobili senza equipaggio
Regolamento ENAC mezzi aerei a pilotaggio remoto, edizione 3 del 11 novembre 2019, emendamento 1 del 14/07/2020
Regolamento ENAC UAS-IT, edizione 1 del 04/01/2021

Mafia e impresa. Assoggettamento, concorso esterno, responsabilità da reato dell'ente

di Andrea Milani*

Abstract

La scelta del titolo "Mafia e impresa. Assoggettamento, concorso esterno, responsabilità da reato dell'ente" non è stata casuale, bensì frutto di una riflessione connessa con la recente esperienza professionale fatta al comando del Gruppo Carabinieri di Gioia Tauro (RC), istituito il 1° settembre del 2017 per "rafforzare il dispositivo di controllo del territorio dell'Arma in una Regione ad alto indice di criminalità organizzata, dove opera una tra le più potenti organizzazioni criminali (...)"[1]. Riflessione che parte dal discorso tenuto dal Ministro pro tempore dell'interno, On. Minniti, in occasione della cerimonia di inaugurazione del nuovo Comando, il quale sottolineò più volte l'importanza del "controllo del territorio quale elemento fondamentale nel contrasto alla 'ndrangheta, ('ndrangheta n.d.r.) che tende ad esercitare un controllo del territorio alternativo (...)". Soffermandosi poi sul porto di Gioia Tauro, il membro del Governo aggiunse: "È in gioco una partita fondamentale per il futuro della democrazia. Una partita cruciale anche perché siamo a Gioia Tauro, porta dell'Europa verso il Mediterraneo, ove insiste un porto che rappresenta un'infrastruttura importantissima per l'Italia e per l'Europa (...): garantire la sicurezza della Piana di Gioia Tauro costituisce un punto fondamentale perché rappresenta uno snodo economico importante, per questo qui abbiamo una parte della 'ndrangheta tra le più agguerrite in Calabria e in Italia, qui c'è un player del traffico internazionale di sostanze stupefacenti, del controllo del territorio che tenta di estendere il proprio controllo oltre la Calabria e oltre il territorio nazionale: qui a Gioia Tauro si gioca una partita cruciale per la sicurezza dell'Italia (...)". Nel sottolineare infine l'esistenza in Provincia di Reggio Calabria di due Gruppi Carabinieri[2], l'Autorità politica ha concluso: "Sforzo di rafforzamento che non avviene sulla base di una emergenza ma in una condizione di ordinaria

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

1) Nota del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri diffusa in occasione della cerimonia di inaugurazione del Gruppo Carabinieri di Gioia Tauro.

2) L'altro, ubicato in Locri (RC), è stato istituito nel 2006 dopo l'omicidio del Vicepresidente del Consiglio regionale calabrese Francesco Fortugno, ucciso a Locri il 16 ottobre 2005.

forza: cioè la forza dello Stato si dispiega in una situazione ordinaria. Non dobbiamo rispondere ad una sfida perché per noi la sfida al contrasto della 'ndrangheta è una sfida permanente, che noi dobbiamo vivere con forza ogni giorno".

Le parole del Sig. Ministro, originario della Provincia di Reggio Calabria, a ben vedere, racchiudono gli elementi fondamentali del titolo della tesi: che cosa è l'assoggettamento mafioso se non la conseguenza più grave del controllo del territorio da parte delle mafie alternativo a quello esercitato dallo Stato? E quando viene collegata la presenza di una parte della 'ndrangheta più agguerrita nel panorama mafioso di matrice calabrese nella Piana di Gioia Tauro in quanto snodo economico importante, come non si può pensare subito alla mafia imprenditrice e alla connessa "zona grigia" dei concorrenti esterni alle associazioni mafiose? E alle responsabilità da reato dell'ente?

Non nego, inoltre, che quelle parole abbiano influenzato anche l'elaborazione dell'indice da cui poi si è dipanato l'intreccio del presente elaborato, nel quale ho cercato di coniugare l'esperienza acquisita sul terreno, anche e soprattutto vivendo in una terra fortemente permeata dalla criminalità organizzata, con l'esame del dato codicistico, dell'elaborazione dottrinale, dell'evoluzione a livello europeo – senza alcuna pretesa di completezza – per analizzare il fenomeno dell'associazione di stampo mafioso nell'ordinamento giuridico italiano e il suo contrasto attraverso il necessario ricorso agli strumenti della cooperazione internazionale.

* * *

The choice to entitle this dissertation "Mafia and entrepreneurial activities. Subjection to Mafia, external participation in crime and company's criminal responsibility" has not been accidental but it is the result of an in-depth analysis deriving from my recent professional experience gained at the Carabinieri Corps Command in Gioia Tauro (RC). This Command was established on 1 September 2017 with the aim of "strengthening the surveillance measures implemented by the Carabinieri Corps over the territory in a region affected by a strong presence of organized crime, where one of the most powerful criminal organizations is operating (...)". This analysis is based on the lecture delivered by the pro tempore Minister of the Interior On. Minniti, on the occasion of the Opening Ceremony of the above-mentioned new Carabinieri Command. The Minister underlined several times the importance of the "surveillance measures as a crucial tool to be implemented over the territory to counter 'ndrangheta criminal organizations, ('ndrangheta n.d.r.)

which exercise an alternative control over the territory (...)". Then, Minister Minniti focused his attention on the Gioia Tauro harbour and explained that: "the initiatives to be adopted will be fundamental for the future of democracy. This is a crucial challenge, since Gioia Tauro represents for Europe a place of access to the Mediterranean, taking into account that this harbour is a very important infrastructure for Italy as well as for Europe (...). The commitment aimed at safeguarding security in the Gioia Tauro Plain is fundamental, since it represents an important economic pivot. This is the reason why the presence of the 'ndrangheta here is particularly intense in comparison with other geographical areas of Calabria and Italy. In this place, the 'ndrangheta criminal organizations are particularly involved in the international drug trafficking as well as in the activity of illegal control over the territory, and they are trying to extend their activity beyond the Calabria region as well as out of Italy. In the territory of Gioia Tauro a crucial game for the security of Italy is being played (...)". Finally, the Minister underlined the presence of two Carabinieri Corps Commands in the province of Reggio Calabria, and declared the following: "The committment in strenghtening law enforcement activity is not due to a situation of emergency, since we have to tackle an enduring condition: in this context, the strength of the institutions has to be proved in the daily life. We have not to respond to a temporary challenge, since our fight against 'ndrangheta criminal organizations represents a permanent threat we have to firmly face every day".

The speech delivered by Minister Minniti, who was born in the province of Reggio Calabria, made reference to all the main issues contained in the title of this dissertation: subjection to Mafia can be considered as the most serious consequence of the control over the territory by Mafia-type groups, thus replacing the legal control exercised by institutions. Moreover, because of the presence of the most powerful 'ndrangheta groups in the Gioia Tauro Plain, which is an important economic pivot in the Calabria region scenario, the link between those groups and the entrepreneurial circles is to be taken into account as well as their connection with the "grey zone" represented by the external participants in criminal activities conducted by Mafia-type gangs. Then, the criminal responsibility of the involved companies is to be outlined.

Moreover, the above-mentioned speech influenced the drafting of the table of contents of this dissertation, which contains the important topics I have dealt with. As a matter of fact, I have tried, without presuming to be exhaustive, to integrate the experience gained in this field, deriving from my life spent in an organized crime-dominated territory, with the analysis of

data, as well as of the related legal provisions and of the development of this phenomenon at European level. This dissertation is aimed at conducting a study to understand how the issue of Mafia-type organizations is regulated by the Italian legislation to counter this phenomenon with the necessary support of international cooperation tools.

* * *

1. Le origini e l'evoluzione del fenomeno mafioso in Italia

1.1. Introduzione

"*Se conosci il nemico e te stesso, la tua vittoria è sicura. Se conosci te stesso ma non il nemico, le tue probabilità di vincere e perdere sono uguali. Se non conosci il nemico e nemmeno te stesso, soccomberai in ogni battaglia*"[3].

La conoscenza del complesso fenomeno mafioso nel suo variabile atteggiarsi nelle diverse zone del Paese e l'indispensabile capacità di attivazione degli strumenti di contrasto predisposti dal legislatore sono determinanti nella lotta alla criminalità organizzata attraverso una qualificata attività investigativa svolta dagli organi inquirenti.

È fuori di dubbio che le organizzazioni di tipo mafioso costituiscono la più potente e pericolosa componente della grande criminalità del nostro Paese, in ragione della scala economica delle loro attività[4], del numero e della qualità dei loro affiliati, della loro capacità di manipolazione delle funzioni pubbliche, nonché della complessità e sofisticazione del loro modello organizzativo.

Le motivazioni "reali" di una datazione mafiosa, i suoi significati profondi, sono spesso di difficile decifrazione anche per gli aderenti stessi ai gruppi criminali. Ciononostante, l'orientamento fondamentale delle dinamiche delle strategie mafiose rimane relativamente fisso e prevedibile. Esso consiste nel conseguimento e nella conservazione della massima quantità possibile di ricchezza e di potere[5].

---

3) Sun Tzu, *L'Arte della Guerra*, Oscar Mondadori.
4) *Business* da 420 mld. di euro, di cui 250 di economia sommersa e 170 di economia illegale. Fonte DNA, lezioni Cons. Antonio Laudati durante il XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021.
5) G. Nanula, *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, Strutture di coordinamento, legislazione vigente*, quarta edizione, Giuffrè editore, 1999.

1.2. Le proiezioni imprenditoriali dl sistema mafioso al Nord: la Quinta Mafia[6]

L'espansione delle organizzazioni mafiose in aree non tradizionali è avvenuta per fasi e con modalità differenti, dalle prime presenze importanti di Cosa nostra e dai primi insediamenti di 'ndrine calabresi negli anni '50/'60 del secolo scorso, fino a una progressiva affermazione della *'ndrangheta* quale organizzazione criminale dotata di articolazioni ormai consolidate non solo in Calabria, ma anche nel centro e nel nord Italia, oltre che in diversi Paesi europei ed extraeuropei.

Il *modus operandi* dei clan nel tessuto produttivo delle aree più dinamiche e ricche del Paese mostra una notevole flessibilità che gli ha permesso di trarre vantaggi sia dalle fasi di espansione che da quelle di recessione economica.

Un ulteriore elemento ricorrente è rappresentato dalla continuità dei clan, dalla capacità di rigenerazione e ricambio generazionale espressa in particolare dalla *'ndrangheta*, nonostante la pressione investigativa e repressiva. Molte inchieste rivelano la presenza di un alto numero di esponenti delle varie famiglie nati e cresciuti nelle regioni di nuova residenza. Mafiosi di seconda e terza generazione perfettamente orientati a riprodurre gli schemi di condotta praticati dalle rispettive organizzazioni nei luoghi di origine, secondo le forme e i modi di una successione o di affiliazione che, in un numero significativo di situazioni, avviene nella più perfetta continuità con le tradizioni, a dispetto del mutato contesto sociale e territoriale di riferimento.

Tutto il quadro che si è cercato di descrivere sommariamente, deve far riflettere: se è pericoloso infatti il controllo "militare" del territorio per lo svolgimento delle attività di tipo tradizionale, non lo è meno la progressiva infiltrazione nel sistema economico[7]; e ciò non solo perché non c'è poi una distinzione così rigida all'interno delle varie operazioni, ma perché l'intrusione nel mondo economico è assai più difficile da individuare e quindi da combattere. Le distorsioni della concorrenza, l'incidenza sul libero mercato, la formazione di una vera e propria "economia del crimine", accanto a quella di mercato, sono fenomeni non solo negativi, ma anche e soprattutto pericolosi, perché diffondono illegalità, sfalsano le operazioni e le attività normali, sono un potente fattore di distorsione e di illegalità. È ormai consolidata la saldatura fra criminalità economica dei "colletti bianchi" e criminalità mafiosa.

Così come è assolutamente pacifico che vi sia in circolazione un enorme quantità di denaro "sporco" e che esso sia, in grandissima parte, nella

6) Dall'omonimo Libro di Marta Chiavari.
7) E conseguente trasformazione del sistema economico stesso.

disponibilità delle organizzazioni mafiose[8]. Da ciò l'inevitabile fenomeno del riciclaggio, perché quel denaro non può star fermo, deve perdere le sue origini, deve essere impiegato in operazioni lecite.

1.3. Dalla lupara ai mercati finanziari

L'evoluzione economico criminale della mafia, intesa quale prototipo delle associazioni di tipo mafioso, passa sostanzialmente per quattro periodi, quello della *mafia rurale*[9], che si consolida nella seconda metà dell'Ottocento, periodo in cui si fa risalire proprio la nascita del fenomeno e del potere mafioso di cui si è parlato in precedenza, con la primigenia dedita ad attività di guardiania, di allevamento del bestiame, di accaparramento di terre quale simbolo di potere, di mediazione nelle forme di commercio dell'epoca[10]; quello che viene definito della *mafia cittadina*, compreso tra gli anni Cinquanta e Settanta del Novecento, dove con la grande trasformazione post-bellica viene mandato in pezzi un intero ordine economico e sociale sostituendolo con un altro caratterizzato, per il Sud, da emigrazione e intervento pubblico. Da qui parte un processo di cambiamento culturale generale che si esprime in un fenomeno di identificazione, per i mafiosi, tra onore e ricchezza: quest'ultima diventa la base della reputazione, ed il suo possesso diventa obbligatorio per l'acquisizione di una qualunque posizione di rispetto. La competizione fondamentale si è adesso spostata dal piano della conquista dell'onore individuale e familiare, al piano del possesso e dell'ostentazione dei nuovi simboli del consumo e dell'opulenza. Si tratta di decenni in cui prendono piede le speculazioni edilizie, si inquina sempre più il tessuto politico e amministrativo attraverso la diffusione della pratica delle tangenti sulle opere pubbliche[11]. È nell'ambito di questo mutato scenario generale che arriva a

8) È stato già in passato evidenziato come il crimine organizzato, inteso in senso ampio, si sia rafforzato negli anni, sia nel nostro Paese che nel mondo intero, grazie proprio al controllo di un mercato che vale, annualmente, circa 420 miliardi di Euro a livello globale, di cui circa 30 miliardi di Euro solo in Italia (*pari a circa il 2% del PIL nazionale*). *Relazione 2019 DNA*.

9) La mafia in Sicilia e la *'ndrangheta* in Calabria, in particolare, si sono inizialmente affermate come organizzazioni parassitarie che hanno mediato tra i ricchi latifondisti e la popolazione per mantenere lo *status quo* e controllare la manodopera e le terre; tra le imprese e i mercati per imporre forniture o estorcere denaro; fra le istituzioni e la popolazione per condizionare voti, appalti e consenso.

10) Per approfondimenti, E. Ciconte, *Storia Criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, Rubbettino, Soveria Manelli, 2008; N. Gratteri - A. Nicaso, *Storia segreta della 'ndrangheta. Una lunga e oscura vicenda di sangue e potere (1860-2018)*, Mondadori, 2018; D. Mack Smith, *Storia della Sicilia medievale e moderna*, Laterza, Bari, 1970.

11) Per approfondimenti, G. Pignatone - M. Prestipino, *Modelli Criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari, 2021.

compimento il fenomeno della nascita della mafia imprenditrice.

Il terzo periodo è quello della *mafia internazionale*, storicamente collocato a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso e caratterizzato dall'intensificarsi del traffico di droga, nonché dalle tristemente note stragi dirette contro politici e magistrati, quali reazioni rabbiose all'attività inquirente consolidatasi in quegli anni[12].

Il commercio illegale su scala internazionale ha implicato l'esigenza di ramificarsi, dovendo poter far affidamento su cellule criminali dislocate in ogni parte del mondo, dotarsi di una organizzazione para-imprenditoriale, acquisire il controllo di società[13] per finalità di copertura dei traffici illeciti, ma soprattutto ha consentito di aumentare a dismisura i proventi illeciti.

Un flusso di denaro talmente cospicuo[14] da modificare l'assetto, sovente gli equilibri interni, le proiezioni, la strategia delle organizzazioni criminali, inducendole a cercare, sempre più, professionisti, commercialisti, avvocati, consulenti in grado di affiancarli nella gestione e nelle operazioni di riciclaggio e reimpiego di somme altrimenti ingestibili.

La necessità di gestire tali ingenti capitali caratterizza il periodo attuale, strettamente connesso al precedente, che potremmo definire della *mafia imprenditoriale e finanziaria*.

L'evoluzione del fenomeno mafioso ha seguito inoltre l'andamento di una globalizzazione portata agli estremi, che ha spalancato le porte al primato assoluto del mercato senza limiti né regolamentazioni. I singoli stati sovrani ne sono usciti indeboliti, ed ecco che la mafia si è subito adattata anche al nuovo ordine finanziario globale, andando a cercare i propri interlocutori non più nei palazzi ministeriali, ma nelle avveniristiche sedi delle banche d'investimento e delle agenzie assicurative.

Le mafie, con particolare riferimento a quella di matrice calabrese, hanno sposato in pieno l'alta finanza e hanno di conseguenza orientato il

---

12) S. Correnti, *Breve storia della Sicilia dall'origine ai nostri giorni*, Edizioni Newton Compton, 1994.

13) Ad esempio aziende di trasporto, attive nel settore della logistica, dei servizi legati all'import-export di prodotti o altre.

14) Vds., al riguardo, R. Chinnici, *La mafia oggi e la sua collocazione nel più vasto fenomeno della criminalità organizzata*, dagli atti dell'incontro di studio organizzato dal Consiglio superiore della magistratura a Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982, dal titolo "*Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*". Cfr., inoltre, G. Falcone - M. Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, RCS Rizzoli Libri, 1991; E. Fantò, *L'impresa a partecipazione mafiosa*, Dedalo, Bari, 1999; A. Balsamo - G. De Amicis, *L'art. 12-quinquies della l. n. 356/1992 e la tutela del sistema economico contro le nuove strategie delle organizzazioni criminali: repressione penale "anticipata" e prospettive di collaborazione internazionale*, in Cass. pen., 2005, pp. 2079 ss.; G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 221 ss.; P.L. Vigna, *Criminalità organizzata: il fenomeno e il metodo* (intervento presso la Scuola di addestramento del S.I.S.De.), Gnosis, n. 2/2007.

loro business. Una nuova generazione di colletti bianchi cura gli affari delle organizzazioni criminali che oggi investono in maniera globale attraverso società legali, paradisi fiscali *off shore*, transazioni economiche digitali, quotazioni in borsa, riciclaggio internazionale, creazione di società fittizie al solo scopo di coprire operazioni finanziarie di dubbia trasparenza.

Alla luce di quanto sopra, in uno scenario sociale ed economico senza precedenti dovuto all'emergenza sanitaria connessa alla rapida diffusione del Covid-19, la minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, in particolare da quella di tipo mafioso, rappresenta ancor di più un pericolo attuale ed incombente, che pone l'accento sulla flessibilità delle organizzazioni mafiose, e della *'ndrangheta* in particolare, nel diversificare i settori d'interesse per massimizzare i profitti. Il *gate* d'ingresso più pericoloso nell'economia da parte della criminalità organizzata, abbiamo visto sopra, è costituito oggi dai mercati finanziari, con il rischio rappresentato dall'acquisto di crediti deteriorati delle imprese che gravano sugli *asset* bancari. Pericolo che, se era già presente prima della pandemia, aumenta in modo esponenziale nell'era del Covid-19 e che confina il classico reato di usura ad un'epoca datata e ad una realtà oggi residuale rispetto alla proiezione degli affari della criminalità organizzata e ai loro volumi.

1.4. La globalizzazione delle mafie: proiezioni internazionali ed interessi oltreoceano

I mutamenti indotti dalla globalizzazione e dall'internazionalizzazione dell'economia, nonché i poderosi sviluppi dei sistemi di comunicazione, accanto ai risvolti decisamente positivi sul piano economico, hanno depotenziato le barriere nazionali tradizionalmente esistenti[15], allargando i confini e i mercati del crimine. Sono state infatti agevolate vantaggiose relazioni tra le mafie di vari Paesi, contribuendo a rendere più difficoltose le indagini e creando vere e proprie imprese criminali multinazionali capaci di utilizzare a loro vantaggio le differenti legislazioni, in ciò sfruttando i punti deboli esistenti in ogni sistema, in particolare in quello penale e in quello finanziario. Tali circostanze hanno fatto sì che i profitti del crimine si moltiplicassero notevolmente, tanto da far stimare, attualmente, il bilancio delle attività illecite delle mafie in 420 miliardi di euro, di cui 250 mld. provenienti da economia sommersa e i

15) Con indubbie ricadute positive sul benessere dei vari Paesi, favorendo lo spostamento di beni, persone, servizi e capitali.

restanti 170 mld. da economia illegale[16].

Per scendere più in profondità, bisogna considerare le caratteristiche della globalizzazione per comprendere la capacità da parte delle mafie di saper cogliere con intelligenza diabolica ogni condizione che possa agevolare l'accumulo di capitali[17] e la creazione di *network* di proporzioni globali. La globalizzazione[18] è definita dagli economisti come "*un processo caratterizzato da operatori (banche, imprese, servizi ecc.) e da mercati internazionali fortemente integrati tra di loro dove si muovono liberamente beni e servizi (commercio estero), capitali (finanza ed investimenti diretti esteri), il lavoro (immigrazione) facilitati anche dallo sviluppo delle innovazioni nei settori delle telecomunicazioni ed elaborazioni dati*"[19]. Quindi si tratta di un fenomeno multidimensionale caratterizzato da rapida crescita dei flussi internazionali di commercio e investimento, significativa mobilità del fattore lavoro, crescente importanza del settore dei servizi, straordinaria diffusione delle comunicazioni e delle nuove tecnologie informatiche, affermarsi di politiche economiche orientate al mercato ed instaurazione di un'armonizzazione istituzionale a livello mondiale. La globalizzazione non è un fenomeno nuovo, ma le sue caratteristiche sono mutate sostanzialmente nel tempo. Possiamo parlare di quattro fasi storiche: la prima tra il 1870 e la Prima Guerra mondiale; la seconda tra la fine del secondo conflitto mondiale e la fine degli anni '70; la terza tra gli anni '80 e l'inizio del XXI secolo; la quarta, quella che attualmente viviamo, degli ultimi 10-12 anni.

Al riguardo, nel paragrafo precedente è stato evidenziato come la terza fase dell'evoluzione economico-finanziaria della criminalità organizzata, quella che è stata definita *mafia internazionale*, si possa far risalire agli anni '80 del secolo scorso, quindi in corrispondenza della "*terza fase della globalizzazione*"; fase caratterizzata da un'accelerazione

---

16) Fonte DNA, lezione a cura del Cons. A. Laudati nell'ambito del modulo "Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata, nonché del terrorismo" tenute al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021.

17) Finalità primaria delle mafie. Già il dott. Falcone affermava di "*sbarazzarsi una volta per tutte delle equivoche teorie della mafia figlia del sottosviluppo, quando in realtà essa rappresenta la sintesi di tutte le forme di illecito sfruttamento delle ricchezze*". G. Falcone - M. Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, 1991, cit.

18) L'argomento è stato oggetto del corso di "Politiche economiche internazionali ed europee e sicurezza" a cura del Prof. U. Triulzi, tenute al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021. Per approfondimenti, P. Montalbano - U. Triulzi, *La politica economica internazionale - Interdipendenze, Istituzioni e coordinamento della governance globale*, Utet, cap. 1.

19) La definizione di globalizzazione solleva più questioni che risposte. Una definizione soddisfacente dovrebbe catturare tutti questi elementi: estensione, intensità, velocità, impatto. *Lezioni Prof. Triulzi*, cit.

dei ritmi di liberalizzazione e deregolamentazione dei mercati[20] sia nei Paesi industrializzati sia in quelli emergenti; gli scambi commerciali e gli investimenti diretti esteri, rispetto al reddito mondiale e agli stock di capitale fisico, arrivano a superare i livelli raggiunti nella fase della prima e seconda globalizzazione; i flussi emigratori aumentano ma con caratteristiche diverse rispetto al passato; con la deregolamentazione finanziaria si rafforza la finanziarizzazione dell'economia; con la fine degli anni '80 il blocco dei Paesi socialisti si sfalda ed iniziano ad emergere Paesi restati sino ad allora ai margini della globalizzazione: *in primis* Cina ed India ma successivamente Brasile, Messico ed altri Paesi del sud-est asiatico[21].

Le caratteristiche sopra brevemente illustrate della globalizzazione dei mercati e delle tecnologie quindi, diveniva l'*humus* ideale per l'espansione della criminalità organizzata[22]: da problema di carattere locale, di competenza dei singoli Stati, a fenomeno multiforme e multidimensionale, che determina la consapevolezza, sia a livello istituzionale – nazionale e internazionale – che sociale[23], dell'urgente necessità di approntare nuove politiche di contrasto, in una chiave ispirata a una logica anch'essa globalizzata, di cooperazione, di raccordo, di coordinamento e di sinergia tra Paesi, definendo anche nuove figure giuridiche in grado di porre un argine all'inadeguatezza degli ordinamenti nazionali di fronteggiare un processo così complesso e mutevole. In altre parole, garantire alla comunità internazionale la sicurezza mondiale[24], tenuto conto che dietro il crimine organizzato ci sono reati gravissimi, quali, per citarne solo alcuni, il traffico internazionale di droga e di armi, l'usura, l'estorsione, la tratta di esseri umani, il riciclaggio, i delitti ambientali, oltre

---

20) A seguito delle politiche neoliberiste di Reagan e della Thatcher.

21) Vietnam, Corea del Sud, Tailandia, Indonesia, ecc.

22) Con l'eliminazione di qualsiasi barriera alla libera circolazione di persone, merci e capitali, risulta estremamente facilitata, ed a costi decisamente inferiori, qualsiasi operazione illegale di trasferimento di beni e servizi; con l'internazionalizzazione delle comunicazioni e la diffusione di complessi sistemi informatici, telematici e satellitari si agevolano le informazioni a fini criminali (le mafie hanno le risorse necessarie per accedere alle più moderne tecnologie di elusione delle investigazioni); con la globalizzazione ed integrazione dei mercati economico-finanziari, le più strutturate organizzazioni criminali, a carattere transnazionale, in possesso di ingenti liquidità, possono operare nel campo finanziario, in modo diretto e/o indiretto, in funzione degli obiettivi da raggiungere.

23) Con lo sviluppo delle tecnologie e delle comunicazioni, è stato possibile conoscere l'enorme giro d'affari e i "numeri" del fatturato illegale, in precedenza poco noti per la scarsità e frammentarietà di informazioni.

24) Le conseguenze giuridiche della globalizzazione sono state oggetto di ampia analisi, anche per quel che riguarda la materia penale.
Per un approfondimento, si veda S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009; G.M. Flick, *Globalizzazione dei mercati e globalizzazione della giustizia*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2000, pp. da 591 a 605; A. Bernardi, *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pp. da 485 a 534.

all'inquinamento dell'economia mondiale e alla contaminazione dei sistemi finanziari.

Per questo è indubbio che lo Stato debba fare ricorso alla collaborazione internazionale ed europea, al coordinamento delle forze di polizia, al raccordo con gli altri governi territoriali, pure loro chiamati nell'ambito delle loro competenze, a rafforzare il senso di sicurezza dei cittadini[25].

Al riguardo, pietra miliare nell'elaborazione del concetto di criminalità organizzata transnazionale è la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (*United Nation Convention on Transnational Organized Crime* - UNTOC)[26], più nota come Convenzione di Palermo.

È in questo composito scenario internazionale che si inserisce, quindi, la volontà dell'Europa[27] di svolgere un ruolo propulsivo, di giocare da protagonista in tema di "*Giustizia*".

2. la legislazione antimafia in italia

2.1. Una pietra miliare nel sistema penale italiano

L'*excursus* sinora rassegnato consente di sviluppare, a *latere* delle considerazioni di natura storica e sociologica, un approccio al fenomeno mafioso che si avvalga di una specifica lente graduata secondo diottrie giuridiche elaborate alla luce dei contributi forniti nel tempo dalla dottrina e dalle Corti. Non vi è dubbio, dunque, che l'analisi complessiva della legislazione antimafia in Italia debba considerare, in prima battuta, quale oggetto di osservazione prioritaria, l'assetto penalistico vigente da cui, con funzioni complementari, si dipanano meccanismi paralleli preventivi e repressivi che ne completano la funzione che il legislatore ha inteso attribuirgli.

Di qui, la centralità dell'art. 416-*bis* del Codice penale, introdotto con la legge Rognoni - La Torre del 1982, il quale, nel definire gli elementi costitutivi del delitto di associazione di tipo mafioso, rappresenta certamente un caposaldo dell'intero assetto.

Volendo intenzionalmente soprassedere, per ragioni di organicità

25) C. Mosca, *La sicurezza come diritto di libertà, teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, 2012.
26) Recentemente rivitalizzata a seguito dell'approvazione del meccanismo di revisione.
27) A livello europeo, una prima forma di cooperazione, tesa ad efficacemente contrastare i crimini transnazionali, possa rinvenirsi già negli anni '70, all'atto dell'istituzione del cd. «*gruppo Trevi*», composto dai Ministri dell'interno e della giustizia dei Paesi dell'allora Comunità europea.

di trattazione, su uno degli elementi strutturali della norma, rappresentato dal cd. metodo mafioso, oggetto di successivo approfondimento, è possibile rilevare come l'art. 416-*bis* c.p., al comma 3, elenchi diverse finalità cui può tendere l'organizzazione mafiosa, elencazione alla base della quale acquistano rilevanza – per la prima volta – financo scopi leciti che, proprio grazie all'agevolazione derivante dal ricorso al metodo mafioso, assumono il crisma dell'illiceità. Si badi bene che, come molti hanno evidenziato, è proprio tale elemento di novità lo strumento mediante il quale il legislatore ha voluto rivolgersi alla cd. *mafia imprenditrice* e ad ogni sua manifestazione[28].

2.2. I precedenti: la legislazione di prevenzione

Far coincidere la presa di coscienza dell'esistenza del fenomeno mafioso in Italia con l'introduzione, all'interno dell'ordinamento giuridico, del reato di associazione di tipo mafioso, di cui alla citata legge Rognoni - La Torre del 1982, sarebbe certamente errato e rischierebbe di indurre, chi si accinge ad affrontare un tema così complesso, ad ipotizzare un'indifferenza atavica del legislatore rispetto a manifestazioni criminali di siffatta portata. Pur volendo appositamente tralasciare considerazioni di carattere storico che riguardano i contributi legislativi post-unitari[29], per gli addetti ai lavori non vi è dubbio che la legislazione antimafia affondi le proprie radici in due disposti normativi cardine, costituiti rispettivamente dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575. Le due norme, la cui straordinaria portata sostanziale sopravvive tra le preziose pagine del Codice antimafia (D.lgs. 159/2011), rappresentano il nucleo centrale della legislazione antimafia antecedente all'introduzione della fattispecie delittuosa tipica, idonee di per sè ad assicurare un modello di prevenzione la cui unicità appare ancora oggi inedita nel panorama internazionale.

2.3. Il metodo mafioso: una nozione fluida

Uno degli aspetti più controversi riguarda, come agevolmente intuibile dalle considerazioni sopra espresse, l'individuazione dell'altro elemento caratterizzante la fattispecie di cui all'art. 416-*bis* c.p, esplicitato dal legislatore con l'espressione «si avvalgono della forza di intimidazione». Sul

28) A. Antonini, *Le associazioni per delinquere nella legge penale italiana*, in *Giust. pen.*, 1985, p. 287.

29) Si pensi, a titolo esemplificativo, all'introduzione di istituti giuridici per il contrasto al brigantaggio, quali il "domicilio coatto" e il "confino".

loro esatto significato ruota l'individuazione della consistenza del cosiddetto *metodo mafioso* che consente di posizionare la fattispecie in una categoria di reati associativi cd. a *struttura mista*, diversi dai reati associativi cd. *puri* che trovano, invece, il proprio archetipo nell'associazione per delinquere di tipo comune di cui all'art. 416 c.p.

Ciò posto, in un'ottica di maggiore economia della trattazione, ritenendo oltremodo complesso rassegnare esaustivamente tutti i contributi offerti sul punto dalla letteratura giuridica e dalla prassi giurisprudenziale, appare opportuno cristallizzare la nozione di *forza di intimidazione*, locuzione che trova la propria fonte nell'esistenza del vincolo associativo ovvero nella possibilità di esercitare un potere arbitrario e d'intimidazione al pari di un diffuso «timore ingenerato in un novero indeterminato di soggetti dall'incombere di tale potere»[30].

Strettamente connessi alla forza di intimidazione, appaiono altresì le nozioni di *assoggettamento* e *omertà*: la prima da intendersi come condizione di soggezione psicologica in capo alle potenziali vittime mentre la seconda come rifiuto generalizzato di collaborare con le autorità statali, forze di polizia e magistratura.

Nel confrontarsi con le più recenti forme di criminalità organizzata – riferibili alle cd. mafie delocalizzate – dottrina e giurisprudenza sono tornate ad interrogarsi su alcuni quesiti ritenuti necessari per la completa definizione dell'ormai ampia nozione di metodo mafioso. In particolare ci si è domandati se il ricorso alla forza d'intimidazione dovesse emergere come dato effettivo o se fosse sufficiente che gli agenti dimostrassero il loro intendimento a volersene avvalere. A questo proposito, vale la pena rammentare come, da un lato, i sostenitori dell'impostazione classica, basata sul concetto di effettività, ritengano che la forza di intimidazione necessiti un'esplicazione manifesta, con ciò non volendo imporre l'esigenza di una particolare forma di ostentazione dell'appartenenza, ben potendo il metodo ridursi, nella sua accezione minima, alla "spendita del nome" della cosca di riferimento, almeno qualora essa sia dotata di sicura forza evocativa[31]. Per altro verso, invece, talune pronunce – il più delle volte cristallizzate in fasi processuali anticipate come quella cautelare – hanno ritenuto bastevole, ai fini della configurabilità, il dato dell'insediamento del nuovo sodalizio (ad esempio al nord), a condizione che, a margine degli elementi strutturali sintomatici del

30) Così, da ultimo, M. Ronco, *L'art. 416-bis nella sua origine e nella sua attuale portata applicativa*, in Aa.Vv., *Il diritto penale della criminalità organizzata*, a cura di B. Romano - G. Tinebra, Milano, 2013, p. 74.

31) Cass., sez. II, 15.5.2015, n. 25360.

carattere mafioso dell'organizzazione – e che tradizionalmente attengono al ricorso a riti di affiliazione, ad una gerarchia dei ruoli, e così via – sussista un significativo legame con associazioni radicate al sud ove godano di particolare fama criminale notoriamente in grado di superare i confini regionali. Sicché, a fronte di siffatti requisiti, si riterrebbe non necessaria l'estrinsecazione di manifestazioni, financo implicite, tali da evocare la metodologia mafiosa, essendo ragionevolmente sufficiente dimostrare l'esistenza del collegamento con la casa madre quale elemento sintomatico di un pericolo per l'ordine pubblico[32]. *Ciò che conta è, dunque, secondo tale ultima impostazione ermeneutica, che dalla forza di intimidazione possa derivare una condizione di assoggettamento e di omertà anche solo potenziale: l'associazione, quindi, rileva laddove da essa, per la sua stessa esistenza, derivi la sola capacità di esprimere in modo autonomo una carica intimidatrice idonea a soggiogare chiunque entri a contatto con i suoi appartenenti*[33].

Da ultimo si è espressa la Seconda sezione penale della Corte di cassazione con la sentenza n. 24851 del 2017 affermando che: «*Richiedere ancora oggi la prova di un'effettiva estrinsecazione del metodo mafioso potrebbe tradursi nel configurare la mafia solo all'interno di realtà territoriali storicamente o culturalmente permeabili dal metodo mafioso o ignorare la mutazione genetica delle associazioni mafiose che tendono a vivere e prosperare anche "sott'acqua", cioè mimetizzandosi nel momento stesso in cui si infiltrano nei gangli dell'economia produttiva e finanziaria e negli appalti di opere e servizi pubblici*». Pertanto non è rilevante il successo ottenuto o meno nel contesto sociale tramite l'utilizzo della forza intimidatoria, in quanto già il ricorso alla stessa è idonea ad integrare il reato di cui al 416-*bis* c.p.

Con riferimento alla cd. *mafia silente*, pertanto, risulta fondamentale il rispetto di uno standard probatorio che tenga presente che «*l'esternazione del metodo in ipotesi di strutture delocalizzate e di mafie atipiche non debba essere parametrata in termini giuridicamente necessitati alla valutazione dell'impatto ambientale determinato dal radicamento territoriale*». Dunque la condizione di assoggettamento e di omertà non costituisce nient'altro che il riflesso sociologico della metodologia associativa e può variare a seconda della permeabilità o meno del tessuto di riferimento, ma non costituisce un elemento pregnante ai fini del delinearsi della fattispecie criminale in esame.

Compreso il contenuto tipico della nozione, è poi ulteriormente utile allungare uno sguardo ad un diverso profilo sotto cui la dizione "metodo mafioso" viene in luce quando si affrontano reati di matrice tipicamente

32) Cass., sez. V, 3.3.2015, n. 31666 (sentenza processo cd. Alba Chiara).
33) Cass., sez. I, 5888/2012.

mafiosa. Come già evidenziato sopra, il legislatore, dapprima con l'art. 7 d.l. n. 152/1991, conv. in legge n. 201/1991 e poi, a seguito della recente novella, con l'art. 416-*bis*.1 c.p., ha previsto una particolare circostanza aggravante speciale (la cd. aggravante del metodo mafioso) per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p.

Sul punto, ci assiste l'intervento autorevole della Suprema Corte che, già con la sent. Cass., sez. VI, 1 marzo 2017 (dep. 23 marzo 2017) n. 14249, ha tentato di fare chiarezza in ordine ai presupposti applicativi dell'aggravante in parola, stabilendo, da un lato, che la circostanza è configurabile anche a carico di un soggetto estraneo all'associazione di tipo mafioso, purché costui delinqua ponendo in essere un "*comportamento oggettivamente idoneo ad esercitare una particolare coartazione psicologica sulle persone, con i caratteri propri dell'intimidazione derivante dall'organizzazione criminale evocata*", ed evidenziando, dall'altro, come il "carattere mafioso" del comportamento del soggetto agente non possa essere desunto dalla mera reazione della vittima, a fronte di reati a particolare elezione mafiosa quali, ad es., l'estorsione, tentata o consumata, caratterizzati dagli elementi tipici della violenza e della minaccia. Insomma, nel caso di specie, la Corte, chiamata a decidere su valutazioni elaborate da un collegio cautelare, sottolinea che il nocciolo della *quaestio iuris* sia in prima battuta verificare se la condotta risulti "*oggettivamente idonea ad esercitare una coartazione psicologica sulle persone, avente i caratteri propri dell'intimidazione derivante dall'organizzazione criminale*", non rilevando, a questo fine, solo ed esclusivamente quanto percepito alla parte offesa onde incorrere nel rischio di relegare l'indagine sul comportamento tenuto dall'agente ad un piano secondario.

A tale scopo, effettuando una sintesi delle precedenti pronunce, la Corte ha elaborato un vero e proprio elenco di indicatori oggettivi, da cui poter desumere il "carattere mafioso" della minaccia stessa, a loro volta suddivisibili in due categorie, a seconda che attengano al contenuto della minaccia oppure alle modalità della condotta dell'agente e alle peculiarità del contesto in cui tali manifestazioni minacciose vengono poste in essere.

Soprattutto con riferimento al secondo aspetto citato, assumono rilevanza le qualità soggettive del reo: l'atteggiamento e la gestualità dell'agente durante la consumazione del reato ovvero il coinvolgimento di questi in un procedimento per fatti di criminalità organizzata; la sua vicinanza ad ambienti criminali ed in particolare i rapporti con esponenti della consorteria criminale. Inoltre, la Corte attribuisce valore ad un profilo che riguarda piuttosto la cognizione della vittima, ossia al fatto che quest'ultima possa essere o meno a conoscenza della vicinanza dell'agente a consorterie mafiose

o ne abbia comunque il sospetto. Infine, secondo l'autorevole orientamento della Corte, assume rilevanza ai fini della contestazione dell'aggravante del metodo mafioso, il "contesto ambientale" in cui gli episodi delittuosi a scopo intimidatorio si sono verificati e quindi "infiltrazioni mafiose nel tessuto economico sociale".

Da quanto declinato, è evidente che anche la questione relativa all'applicabilità della circostanza aggravante del metodo mafioso abbia stimolato un non irrilevante interesse da parte della giurisprudenza di legittimità chiamata nel tempo ad esprimersi nel tentativo di consolidare e stabilizzare orientamenti capaci di assicurare un adeguato bilanciamento tra le contrapposte visioni. A dirimere i dubbi applicativi sono state, di recente, le Sezioni unite della Corte di cassazione le quali hanno evidenziato come l'aggravante, oggi espressa all'art. 416-*bis*.1 c.p., rappresenti una garanzia di maggiore efficacia della funzione preventivo-repressiva del fenomeno mafioso, in quanto *tende ad evitare effetti emulativi connessi all'esistenza del gruppo illecito*, creando *una sorta di cordone di contenimento, con il proposito di colpire tutte le aree che, attraverso le modalità della condotta, o attraverso la consapevole agevolazione, producano l'effetto del rafforzamento, se non concretamente della compagine, del pericolo della sua espansione, con la forza che le è tipica e la tacitazione di tutte le forze sociali che dovrebbero ad essa resistere*[34].

In definitiva, leggendo il testo della norma, emergerebbero due distinte circostanze aggravanti ad effetto speciale: quella del "metodo mafioso" (avvalersi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis*) e quella della "agevolazione mafiosa" (aver agito al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis*). E se appare pacifica la natura oggettiva della prima delle circostanze, maggiormente complessa è la questione in ordine alla natura della seconda, intorno alla quale esistono, ancora oggi, diversi orientamenti che saranno successivamente approfonditi.

2.4. Il ruolo della dottrina e dell'interprete nel processo evolutivo della fattispecie sino alla pronuncia della Suprema Corte su Mafia Capitale

La Corte di cassazione, in seno al procedimento cautelare, si è pronunciata con due sentenze gemelle su "Mafia Capitale"[35], nelle quali, sulla base dell'ordinanza applicativa e del provvedimento di riesame, estremizzando le acquisizioni più estensive intorno all'art. 416-*bis* c.p.,

34) Sent., Cass. pen., sez. un., 19 dicembre 2019 (dep. 3 marzo 2020), n. 8545.
35) Cass., sez. VI, 10 marzo 2015 (dep. 9 giugno 2015), nn. 24535 e 24536.

è giunta a configurare il carattere mafioso rispetto ad un'organizzazione composta da elementi appartenenti a contesti di criminalità comune, imprenditori, politici ed amministratori pubblici, in grado di condizionare il processo di ottenimento delle erogazioni pubbliche del Comune capitolino in materia di politica sociale. Su questo fronte, il nodo cruciale attorno al quale la Corte ha dovuto interrogarsi ha riguardato la qualificazione mafiosa dell'associazione criminale delineatasi che, al fine di acquisire e gestire gli appalti pubblici, si avvaleva di consolidate pratiche corruttive che impegnavano, spesso di persona, gli stessi appartenenti al sodalizio i quali, all'occorrenza, potevano avvalersi della capacità d'intimidazione "esterna" legata al riconosciuto "spessore criminale" del "capo" dell'associazione, non esimendosi dal valutare profili attinenti anche alla manifestazione delle condizioni di assoggettamento ed omertà. Gli ermellini, superando i limiti emersi nell'ordinanza di applicazione in fase cautelare, hanno intercettato la mafiosità dell'organizzazione criminale in esame *nella possibilità, da parte dell'associazione, di avvalersi di una "riserva" di forza intimidatrice, "già sperimentata nei tradizionali settori delle estorsioni e dell'usura", cui ricorrere, in via eventuale, nei confronti di soggetti che non si rivelino proni allo strapotere del sodalizio nell'assegnazione delle risorse pubbliche*.

Sincronicamente all'intervento della Corte di cassazione, la Consulta, dal canto suo, si è anch'essa trovata a pronunciarsi sui profili sin qui esaminati: infatti, con la sent. 48 del 25 febbraio 2015, la Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi in materia di concorso esterno in associazione mafiosa, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 275, co. 3, II per., c.p.p., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p., è applicata custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, rispetto al concorrente esterno nel suddetto delitto, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

La pronuncia della Consulta ha finito per ridimensionare gli approdi a cui era giunta la Corte di cassazione con le sentenze gemelle sopra commentate, dando un'indicazione di grande rilievo nell'interpretazione dell'art. 416-*bis*.

3. Mafia ed impresa: il mafioso-imprenditore e l'imprenditore mafioso

3.1. Impresa mafiosa ed impresa vittima: la geometria dei due cerchi che si intersecano

La criminalità organizzata di tipo mafioso continua a rappresentare, nel sistema criminale nazionale, una minaccia rilevante, grazie alle caratteristiche organizzative tipiche, costituite dall'elemento della *territorialità* (controllo esercitato sul territorio), della *politicità* (capacità di intrecciare rapporti collusivi con settori dell'economia legale ed istituzionale) e della *mimeticità* (capacità di mescolarsi con la società civile ed il mondo imprenditoriale).

Nel tentativo di rendere un'idea quanto più chiara delle distinzioni semantiche, la dottrina ha cercato di individuare tre tipi di imprese mafiose[36]:

– l'*impresa criminale-legale*, struttura imprenditoriale – la più antica e tradizionale – caratterizzata dal fatto che gli agenti che risultano titolari formali e di fatto sono associati all'organizzazione mafiosa;

– l'*impresa illegale-legale*; in essa il capitale è di origine criminale ed il proprietario effettivo è un mafioso, mentre il titolare formale, un prestanome, è persona apparentemente rispettabile che gestisce l'impresa secondo criteri legali ed agisce formalmente nel rispetto delle logiche e delle regole del mercato concorrenziale;

– l'*impresa legale-illegale*; nasce come impresa legittima che, ad un certo punto, entra in affari ed in rapporti di compartecipazione con la mafia ed i suoi capitali.

È così che si creano rapporti continuativi tra estorsore e vittima. Ed è proprio da questa immagine che si realizza quell'intersezione tra i due cerchi adiacenti la cui parte comune rappresenta la sovrapposizione tra impresa mafiosa ed impresa vittima.

3.2. La punibilità della contiguità: la funzione suppletiva dei giudici nella definizione del concorso esterno

Come evidenziato a più riprese, da anni, assistiamo ad un fenomeno di espansione, in chiave interpretativa, del delitto di associazione di stampo mafioso. E in effetti, anche la controversa questione del concorso esterno nell'associazione mafiosa[37] può considerarsi espressione del medesimo

36) *Ibidem*.

37) M. Donini, *Il diritto giurisprudenziale penale. Collisioni vere e apparenti con la legalità e sanzioni dell'illecito interpretativo*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/2016.

orientamento estensivo della fattispecie.

I giudici, nel tempo, sono stati impegnati nel cercare di fornire una risposta adeguata alla chiesta possibilità di ravvisare un concorso eventuale ex art. 110 c.p. nel reato di associazione mafiosa da parte di soggetti che non siano membri stabili dell'organizzazione, i quali tuttavia forniscano un loro contributo. Sul punto, superata l'iniziale difficoltà connessa con l'ammissibilità della configurabilità del concorso nell'associazione mafiosa – considerando, la giurisprudenza, siffatte condotte già assorbite all'interno della specifica fattispecie – i giudici della Suprema Corte, con la sentenza Sezioni unite del 5 ottobre 1994, hanno affermato la configurabilità del concorso esterno nel reato di associazione mafiosa per quei soggetti che, sebbene non facciano parte del sodalizio criminoso, *forniscano occasionalmente un contributo all'ente delittuoso tale da consentire all'associazione di mantenersi in vita e di poter perseguire i propri scopi*.

La giurisprudenza successiva alla citata sentenza cd. *Demitry* ha rivisto la dimensione del contributo apportabile dal concorrente esterno aprendo ulteriori conflitti che hanno poi trovato una loro sintesi nella nota sentenza Carnevale del 2003 con la quale la Suprema Corte ha individuato la figura del concorrente esterno in quell'individuo privo di *affectio societatis*, e pertanto non inserito stabilmente all'interno dell'ente criminale, ma in grado di fornire all'organizzazione un contributo concreto, specifico, consapevole e volontario, anche solo occasionalmente e con un'incidenza causalmente rilevante ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione.

A pochi anni dalla sentenza Carnevale, la Corte di cassazione si è ritrovata nuovamente a rispondere ai molteplici interrogativi via via maturati attorno all'istituto del concorso esterno in associazione mafiosa, intervenendo ulteriormente con la sent. n. 33748/2005 Sezioni unite cd. Mannino. Con la citata pronuncia, gli ermellini, accogliendo pacificamente l'ammissibilità del concorso eventuale in fattispecie plurisoggettiva necessaria, sono tornati a pronunciarsi su due aspetti in particolare, ossia quello dell'idoneità causale e quello dell'elemento soggettivo, introducendo, nel primo caso, il criterio di valutazione ex post circa l'incidenza causale del contributo apportato rispetto al consolidamento ed al rafforzamento dell'associazione mafiosa e, nel secondo caso, ribadendo la natura specifica del dolo riguardo alla volontà di fornire un contributo concreto alla realizzazione, anche parziale, del programma criminoso.

Con la sentenza Mannino si chiude, in parte, il cerchio attorno al dibattito sul concorso esterno in associazione mafiosa, dibattito che troverà ulteriore linfa nella successiva produzione giurisprudenziale di rango comunitario.

3.3. La prospettiva della Corte EDU: il caso Contrada

In tale ambito, poi, ho analizzato la prospettiva della Corte europea per i diritti dell'uomo che ha condannato il nostro Paese per il ricorso Contrada, ritenendo sussistente una violazione sostanziale del principio di legalità di cui all'art. 7 CEDU, in considerazione della controversa configurabilità del "concorso esterno in associazione di tipo mafioso" nell'ordinamento italiano, che si ripercuoteva sul predetto concetto di legalità: legalità come accessibilità e come prevedibilità delle conseguenze della condotta. La Corte EDU ha affermato l'esistenza nel caso Contrada di un problema di prevedibilità, nel senso che Contrada – e di riflesso i non ricorrenti nelle stesse condizioni – condannato per concorso esterno, nel periodo in cui la condotta è stata realizzata non era in grado di sapere che la sua condotta avesse una rilevanza penale (par. 3.3.). Qui ho voluto esaminare le argomentazioni alla base della decisione della Corte EDU di condanna dello Stato italiano, soprattutto in merito all'asserita mancata chiarezza circa l'esistenza del concorso esterno, prima della sentenza del 1994 delle Sezioni unite della Cassazione, in ragione di orientamenti controversi della giurisprudenza, alcuni dei quali negavano la configurabilità del concorso esterno. Tali orientamenti, bisogna precisare, non ci dicevano che la condotta era lecita, dicevano un'altra cosa: cioè che la condotta era tanto illecita, tanto penalmente rilevante, da essere considerata "partecipazione" in associazione di tipo mafioso, sulla cui esistenza non credo possano esservi dubbi.

La vicenda Contrada è una vicenda molto complessa, da cui emerge anche la difficoltà dell'ordinamento nazionale a dare seguito alle sentenze della Corte. La questione è di primaria importanza, attesa la contrarietà da parte dei giudici nazionali a relazionarsi con le decisioni di quelli di Strasburgo, malgrado l'art 46 1° par. CEDU vincolerebbe lo Stato condannato alla eseguibilità delle decisioni della Corte. Infatti, questo tema si pone con una certa complessità, in ragione del fatto che nel nostro ordinamento non è stato ancora previsto un rimedio espressamente pensato per l'esecuzione del giudicato europeo, a parte il meccanismo della revisione europea, introdotto però in via interpretativa dalla Corte costituzionale. Una soluzione percorribile potrebbe essere l'approvazione da parte dell'Italia del protocollo n. 16 alla CEDU che consentirebbe una sorta di procedimento di consultazione preventiva della Corte EDU in caso di incertezza su una interpretazione di una norma interna alla luce della giurisprudenza convenzionale.

Qui ho preso in esame anche la possibile estensibilità del giudicato europeo a terzi non ricorrenti nel caso del concorso esterno, analizzando la

sentenza delle Sez. unite Genco del 2020, che nega tale possibilità per i cd. "fratelli minori" di Contrada, sulla base del mancato riconoscimento alla sentenza Contrada di alcune caratteristiche (decisione cd. pilota, decisione che riguarda violazioni sistemiche-strutturali, decisione che è espressione di una giurisprudenza consolidata) senza le quali non può riconoscersi una portata erga alios del *decisum* dei giudici di Strasburgo. L'imputazione di cui si parla non è rara nel nostro ordinamento. La dirompenza degli effetti induce una valutazione di estrema severità: anche rispetto alla possibilità di utilizzazione di strumenti processuali che ammettano questa estensibilità.

Certo è che appare quantomai maturo il tempo di un intervento chiarificatore da parte del legislatore nel tipizzare la condotta di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, diversificandone sicuramente le pene rispetto alla partecipazione all'associazione stessa, anche e soprattutto alla luce della sentenza Contrada e degli effetti dirompenti di una eventuale estensione degli effetti anche a tutti i non ricorrenti a Strasburgo nelle stesse condizioni dei ricorrenti del principio in essa riconosciuto, qualora i ricorsi pendenti di Dell'Utri e Inzerillo vadano nel senso di quella di Contrada, andando così a formare quella giurisprudenza convenzionale consolidata la cui sussistenza è stata negata nella sentenza Genco.

Recente approdo delle Sezioni unite le quali, con la sentenza n. 8544, depositata il 3 marzo 2020 (sentenza Genco), hanno dichiarato che «*i principi affermati dalla sentenza della Corte EDU del 14/4/2015, Contrada c. Italia, non si estendono nei confronti di coloro che, estranei a quel giudizio, si trovino nella medesima posizione quanto alla prevedibilità della condanna per il reato di concorso esterno in associazione a delinquere di tipo mafioso, in quanto la sentenza non è una "sentenza pilota" e non può considerarsi espressione di una giurisprudenza europea consolidata*». Ciò comporta, a parere della Corte, che eventuali istanze espresse dai cd. fratelli minori – sollevate sia in sede di revisione europea, che in sede di incidente d'esecuzione – dovrebbero essere reputate inammissibili, atteso che mancano i presupposti per estendere *erga omnes* i principi stabiliti dalla sentenza Contrada la quale:

– non ha realmente riscontrato un vizio strutturale o sistemico dell'ordinamento italiano (in quanto fondata su una valutazione di carattere parzialmente soggettivo);

– non è una sentenza *pilota*, né appare espressiva di un *diritto consolidato.*

La sentenza delle Sez. unite Genco pertanto è molto importante non soltanto perché non ha consentito l'estensione del *decisum* Contrada a quelli che sono nelle stesse condizioni di Contrada, ma per come lo ha fatto; infatti le argomentazioni utilizzate sono argomentazioni chiave, perché non è una

vicenda che si chiude qui, in quanto a Strasburgo pende il ricorso di Dell'Utri e di Inzerillo, entrambi condannati per fatti compiuti antecedentemente al 1994 (nello stesso periodo di Contrada).

L'evoluzione di queste tematiche è molto importante in quanto condizionerà molto l'utilizzo che si farà del concorso esterno, in quanto nel caso in cui anche per Dell'Utri, in sede convenzionale, si dovesse affermare che c'è stata la violazione dell'art. 7 CEDU, a quel punto una di quelle poc'anzi dette condizioni che legittimano, a parere delle stesse Sez. unite, la non estensibilità del giudicato della Corte EDU a favore di soggetti non ricorrenti, andrebbe invece a ricorrere: ci stiamo riferendo alla giurisprudenza consolidata. Ricordiamo infatti che le Sez. unite Genco ci hanno detto una cosa importante, cioè che esistono delle sentenze della Corte EDU che impongono obblighi esecutivi particolari: a fronte di sentenze Pilota[38] o che riscontrassero violazioni sistemico-strutturali o, ancora, espressione di giurisprudenza consolidata, l'ordinamento deve porre dei rimedi interni per garantirne l'applicabilità *erga omnes*.

Ma la sentenza Contrada riunisce tali caratteristiche? Allo stato no, in ragione del fatto che i giudici di Strasburgo non fanno alcun riferimento alla forza di una sentenza pilota nella decisione in parola, né può parlarsi di un problema sistemico-strutturale nella vicenda Contrada; in relazione alla giurisprudenza consolidata, infine, non ci sono state molte sentenze in ordine a fatti analoghi al caso Contrada. Quest'ultimo dato, però, come abbiamo già viso e sottolineato, potrebbe variare qualora la Corte europea dovesse condannare lo Stato italiano per violazione dell'art. 7 Cedu, per i medesimi motivi di cui alla sentenza del 14 aprile 2015 per i casi Dell'Utri e Inzerillo, tuttora pendenti. In tali casi si porrebbe il problema dell'applicazione del principio *erga omnes*, anche quindi ai cd. "fratelli minori" di Contrada[39].

4. Contrasto alle mafie: un sistema a binari paralleli

4.1. Il contrasto patrimoniale: indagini patrimoniali, sequestro preventivo e confisca ex art. 240-*bis* c.p.

Il contrasto patrimoniale quale strumento elettivo di repressione al crimine organizzato può essere ricondotto al fondamentale contributo fornito

38) In caso di ricorsi alla Corte di Strasburgo ripetitivi sullo stesso motivo, a quel punto è lo Stato che deve risolvere il problema, problema che evidentemente da singolo diventa strutturale.

39) Nel senso, Prof.ssa A.M. Trapasso, lezione nell'ambito del modulo "La cooperazione internazionale ed europea in materia di sicurezza", tenuta al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021.

da chi, con profonda lungimiranza, grande intuito investigativo e amore per la giustizia, aveva, sin dal primo approccio, assunto la consapevolezza che "il vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose è insito nelle tracce che lasciano dietro di sè i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminose più lucrose"[40].

Oggi è dunque pacifico, anche alla luce delle posizioni assunte dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale[41], che sussista un nesso di pertinenzialità tra il sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p. e la confisca ex art. 240-*bis* c.p., la cui lettura combinata rappresenta il sistema di contrasto patrimoniale di natura penale che si affianca, nella prassi investigativa, al parallelo ed efficace binario della prevenzione patrimoniale, idonea ad assicurare una strategia processuale avvolgente e solida.

4.2. Le metodologie investigative tradizionali

L'attività di accertamento patrimoniale rappresenta lo strumento mediante il quale il pubblico ministero, che ha esperito il procedimento sia esso penale che di prevenzione, compie, per il tramite della polizia giudiziaria, accertamenti volti a fornire una fotografia attuale del patrimonio del proposto, ma soprattutto finalizzati ad approfondire le analisi di tutte le stratificazioni di natura economica e finanziaria, da leggere in modo coordinato con la conoscenza della storia criminale dell'obiettivo investigativo.

4.3. Le misure di prevenzione patrimoniali: la rilevanza giuridica degli "elementi di fatto"

Lo sforzo più importante e funzionalmente preliminare rispetto alla volontà da parte degli organi investigativi di intraprendere un percorso d'indagine sul piano patrimoniale consiste essenzialmente nella capacità di tentare di attribuire una qualificata veste giuridica ad un concetto che, pur presente nel nostro sistema di prevenzione già da diversi anni, richiede un'estrinsecazione se non esauriente quantomeno chiara sotto il profilo giuridico, ossia il concetto di elemento di fatto. Al di là di quanto già il Codice antimafia del 2011 correttamente ed in maniera coerente esprime, l'attenzione dell'operatore del diritto va indirizzata, in prima analisi, al percorso giuridico-normativo che ha interessato la nozione di elemento di fatto, partendo dalla constatazione dell'esistenza astratta di un dato

40) G. Falcone - G. Turone, *Tecniche di indagine in materi di mafia*, in Aa.Vv., *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, a cura del C.S.M. di Roma, 1983, p. 46.
41) Ordinanza n. 18/1996 della Corte costituzionale.

elementare, da intendersi come la descrizione già codificata di un avvenimento, di un fatto o di un oggetto, in grado di manifestarsi sotto diverse forme che possono renderlo semplice o complesso a seconda dei casi.

4.4. L'importanza della cooperazione internazionale: il ruolo delle *Squadre investigative comuni*

L'ormai consolidata dimensione transnazionale assunta dalla criminalità organizzata di matrice mafiosa, nonché la sua pervasiva operatività sullo scenario globale, ha imposto alla comunità internazionale di predisporre canali di cooperazione, giudiziaria e di polizia, sempre più elaborati, nonché di fornire risposte collettive, sulla base del principio di responsabilità condivisa.

Infatti, le frontiere nazionali e i conseguenti limiti giurisdizionali costituiscono da sempre una sfida per il legislatore europeo, alla costante ricerca di strumenti idonei ad approntare strategie preventive e risposte repressive per il contrasto delle condotte finalizzate alla commissione dei crimini transnazionali.

Al riguardo, è ragionevole sostenere che gli interventi normativi hanno seguito due sostanziali direzioni. Da un lato la creazione di soggetti preposti all'accentramento e al coordinamento info-investigativo, quale Eurojust, Europol e oggi la Procura europea, e dall'altro si è cercato di introdurre modalità rivolte ad agevolare le azioni congiunte tra gli Stati membri e l'acquisizione *ultra fines* della prova.

In tale quadro, un ruolo determinante è assunto dalla possibilità di svolgere attività investigativa nell'ambito di una Squadra Investigativa Comune (S.I.C.), dalla composizione eterogenea – forze di polizia e pubblici ministeri – formata da soggetti preposti alle indagini secondo le regole degli ordinamenti nazionali.

4.5. Uno sguardo alle ipotesi di responsabilità da reato delle persone giuridiche: il d.lgs. 231/2001

Nel rassegnare le argomentazioni sul ruolo assunto dagli strumenti di aggressione patrimoniale nel panorama più ampio del contrasto alla criminalità organizzata, diventa interessante, sotto l'aspetto giuridico, dedicare un *focus* su un tema che, per la particolare portata che ha assunto il dibattito dottrinale e giurisprudenziale attorno ad esso, meriterebbe senza dubbio maggiori margini

di trattazione: stiamo parlando del tema della responsabilità da reato degli enti[42].

Ho guardato il d.lgs. 231/2001, ovvero la responsabilità amministrativa dell'Ente per fatto reato, sempre in un'ottica prettamente investigativa, concentrata su quegli aspetti che ho ritenuto essere prioritari per una embrionale conoscenza da parte di un ufficiale di p.g. e che sicuramente richiederebbe maggiore e più accurato approfondimento, in quanto ritengo che una maggiore consapevolezza da parte delle Amministrazioni deputate al contrasto alle mafie di tale normativa, potrebbe garantire un'ancora più efficace lotta alla capacità di inquinamento da parte della criminalità organizzata dell'economia legale.

È un tema, quest'ultimo, di grande importanza, teorica e pratica, che la nostra legislazione recepisce fin dal 2001, una delle prime più solerti tra le legislazioni, per effetto di una legge delega risalente di un anno emanata in immediata continuità con la legislazione europea, che premeva da tempo, almeno fin dal 1995, per la previsione di una responsabilità per gli enti per fatti di reato, in quanto avvertiva la necessità di strumenti sanzionatori, efficienti, proporzionati, repressivi, contro gli storni delle proprie risorse: ancora una volta la tutela degli interessi finanziari, e quindi il pericolo di truffe, frodi, o comunque denominate e qualificate nelle singole legislazioni dei Pesi membri a danno dell'allora Comunità europea, oggi Unione europea.

Nell'approcciare il problema di come correttamente analizzare/ricostruire/accertare la responsabilità da reato degli enti, bisogna essere consapevoli di dovere rispondere ai principi convenzionali della CEDU, nonché alle indicazioni dell'UE attraverso le direttive emanate di volta in volta che impongano agli Stati membri di configurare una responsabilità non

42) Non che prima della emanazione del Decreto 231, l'ordinamento italiano non conoscesse tecniche che potessero colpire anche l'Ente; alcune nascono con il Codice penale (art. 197 c.p. "*Obbligazione civile delle persone giuridiche per il pagamento delle multe e delle ammende*", quando il reato sia commesso da soggetto che agisce per un ente, nell'ambito di un ente, anche l'Ente è considerato obbligato civilmente, in caso di insolvibilità del condannato per pagare la pena pecuniaria); istituti come il sequestro o la confisca del profitto del reato da sempre sono suscettibili di operare anche nei confronti del terzo che ben può essere un Ente. Nello sviluppo legislativo fioriscono i precipitati di queste tecniche generali: la legge generale sull'illecito amm.vo, la 689/81, immagina anch'essa una responsabilità anche dell'Ente per il pagamento della sanzione pecuniaria amm.va; così come pure, poco prima del Decreto 231, il generale Decreto sulle sanzioni amm.ve tributarie si era organizzato prevedendo forme di intervento dello stesso tipo.
Quello che fa in più il Decreto 231 è, invece, prevedere che l'Ente sia il destinatario di una responsabilità per l'illecito da reato, quindi risponda di un illecito generato da reato; quindi non è più soltanto civilmente obbligato per il pagamento di sanzioni o pene pecuniarie, ma assume una responsabilità, seppur qualificata amm.va, che è responsabilità per il reato, dalla quale derivano sanzioni di natura afflittiva direttamente applicabili nei confronti dell'Ente, non solo di tipo pecuniario.

soltanto delle persone umane ma anche degli enti per fatti di reato[43].

Misurandoci poi con il diritto vigente, il dibattito è proseguito attraverso il confronto antitetico del pensiero di coloro che, accogliendo impostazioni di matrice anche anglosassone, non hanno esitato a riconoscere l'esistenza a carico degli enti di una forma di responsabilità, rispetto a chi, invece, fedele alla tradizione, ha trovato un appiglio di rango costituzionale nell'art. 27 Cost. escludendo, di fatto, la prevedibilità di qualsiasi forma di responsabilità in capo agli enti in forza del principio per cui la responsabilità penale è personale. Tale approccio, valutato in combinato disposto con il principio di colpevolezza, offriva ulteriori argomentazioni confortanti nell'impossibilità della pena, così come ideata dal costituente, di esprimere le funzioni tipiche della retribuzione e della rieducazione, a tal punto da alimentare sviluppi dottrinali idonei a supportare l'idea di un'eventuale applicabilità, in capo agli enti, di punizioni sottoforma di misure di sicurezza.

Il dibattito dottrinale è stato interessato, negli ultimi anni, da un approccio assolutamente innovativo connotato da un consistente ripensamento del tema nell'ottica di un progressivo superamento della tesi dell'impossibilità di ammettere una qualsiasi forma di responsabilità a carico dei soggetti *metaindividuali*, siano essi con o senza personalità giuridica[44].

A ciò, giova sottolinearlo, ha contribuito in modo determinante l'appello dell'Europa[45], che premeva da tempo per la previsione di una responsabilità per gli enti per fatti di reato, avvertendo la necessità di strumenti sanzionatori, efficienti, proporzionati, repressivi contro gli storni delle proprie risorse[46], non

---

43) La Corte EDU, a prescindere da come l'illecito è chiamato dal singolo legislatore nazionale, anche se non dovesse trovarsi un esplicito elemento di qualificazione formale che riconduca al reato e alla pena, non esclude che si tratti di materia penale, in quanto se le sanzioni sono particolarmente incisive, molto afflittive e perciò ragionevolmente commensurabili al tasso di afflittività della pena in senso stretto, ecco allora operano i principi della materia penale convenzionalmente fissati.

44) A. Rossi, *I soggetti persone giuridiche: su quali enti vigila il d.lgs. 231?*, in *Le Società*, 2011.

45) *a.* Raccomandazione (88) 18 Comitato Ministri CE (1991);
b. Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (1997):
– art. 2: gli Stati aderenti sono tenuti ad *«assumere le misure necessarie a stabilire la responsabilità delle persone morali»*;
– reati di riferimento: frode, corruzione, riciclaggio;
– la Convenzione OCSE rientra tra gli atti ratificati in Italia con la l. n. 300/2000;
c. Secondo Protocollo Convenzione PIF (Protezione degli interessi finanziari):
– distinzione tra soggetti in posizione dominante e soggetti in posizione subordinata.

46) Ancora una volta la tutela degli interessi finanziari, e quindi il pericolo di truffe, frodi, o comunque denominate e qualificate nelle singole legislazioni dei Paesi membri a danno dell'allora Comunità europea, oggi UE. Nel senso, Prof. M. Masucci nell'ambito delle lezioni del modulo "La cooperazione internazionale ed europea in materia di sicurezza" tenute al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021.

limitati allo schema tradizionale classico, tuttora portante, della responsabilità delle persone umane per fatti di reato, ma esteso agli enti[47].

In questo contesto, nel nesso tra la legislazione nazionale e quella europea, si inserisce l'introduzione, all'interno del nostro ordinamento, del d.lgs. 231/2001[48], con il quale, per la prima volta, "*enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica – fatta eccezione per lo Stato, per gli enti pubblici territoriali, per gli altri enti pubblici non economici e per quelli che svolgono funzioni di rilievo costituzionale*" – sono diventati dei veri protagonisti della vicenda punitiva e destinatari diretti di sanzioni afflittive.

La norma ha così previsto un modello di responsabilità a due livelli – a seconda che il reato-presupposto[49] sia commesso da uno dei soggetti in posizione apicale ovvero da persona sottoposta all'altrui direzione o vigilanza – le cui origini paradigmatiche possono essere rintracciate nel modello di matrice germanica, poi perfezionato dall'esperienza americana attraverso l'introduzione dei cd. *compliance programs* a loro volta ispiratori della disciplina elaborata nel progetto Grosso[50].

Sinteticamente, per introdurre il tema, potremmo dire che la disciplina introdotta dal d.lgs. 231/2001, partiva dall'idea per cui la responsabilità dell'ente derivasse dal non aver adottato e implementato modelli di organizzazione idonei a prevenire efficacemente la commissione di reati[51], ipotizzando una forma di responsabilità *diretta*, *autonoma*[52] ed eventualmente *concorrente* con quella dell'autore, nonché *personale* e *intrasmissibile*, in ragione del fatto che dell'obbligazione per il pagamento della sanzione pecuniaria risponderebbe solo l'ente con il suo patrimonio o con il fondo comune, e ciò a tutela dei

---

47) La legislazione del Decreto 231, ma anche la interpretazione di quella sovranazionale, ancorchè questa menzioni le persone giuridiche nelle lingue ufficiali inglese e francese, in realtà intende prescindere dalla attribuzione di una personalità giuridica; quello che conta è che si tratti di soggetti diversi dalle persone umane, muniti di una propria, riconoscibile soggettività, ecco perché è bene parlare di enti e non soltanto di persone giuridiche.

48) La nostra legislazione recepisce questo tema di importanza centrale fin dal 2001, una delle prime più solerti tra le legislazioni, per effetto di una legge delega risalente di un anno emanata in immediata continuità con la legislazione europea.

49) L'ente non risponde di tutti i reati che possono essere commessi dalla persona umana, ma soltanto di quei particolari reati che la legge specifichi poter essere ascritti anche allo stesso ente. Tale responsabilità si aggiunge a quello della persona fisica che ha commesso materialmente il reato, tassativamente elencato, nell'interesse o a vantaggio dell'ente.

50) Si trattò di una bozza di revisione della legislazione penalistica in materia che, unitamente al Progetto Pagliaro, andò ad intersecarsi con la forte spinta comunitaria sulla questione giuridica in esame.

51) Cfr F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, vol. I, 13ª ediz., Giuffrè.

52) Come deducibile dall'art. 8 d.lgs. 231/2001, secondo cui *la responsabilità dell'ente sussiste anche quando: a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile; b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.*

singoli soci[53]. È chiaro che, da subito, uno dei profili di maggiore interesse abbia riguardato la qualificazione della responsabilità dell'ente come forma di responsabilità a carattere autonomo nella misura in cui l'ammissibilità del riconoscimento di una siffatta condizione di imputabilità della condotta trova la propria giustificazione nella *ratio* sottesa alla disciplina, ossia quella di prevedere un sistema sanzionatorio nei confronti della persona giuridica a prescindere dall'identificazione dell'individuo che ha commesso il fatto-reato; e ciò è ancor più vero se si considera che la disciplina legislativa è stata essenzialmente elaborata prendendo quale modello di riferimento proprio società a struttura complessa, nelle quali l'articolazione organizzativa opaca è idonea a rendere alquanto complesso il processo di individuazione dei ruoli e delle singole responsabilità, favorendo così la manifestazione del fenomeno cd. della *irresponsabilità organizzata.*

Ulteriore profilo alquanto controverso in dottrina[54] riguarda poi la qualificazione della *natura giuridica* della responsabilità degli enti, trattandosi di questioni in grado di avere riflessi anche di natura costituzionale, con conseguenti esigenze di integrazione normativa volte a colmare le lacune legislative.

Al riguardo, parte della dottrina maggioritaria ha ritenuto che la responsabilità introdotta col d.lgs. 231/2001 debba essere considerata come una responsabilità sostanzialmente penale, pur non mancando, al contempo, posizioni minoritarie che collochino la responsabilità in parola in una tipica forma di responsabilità amministrativa[55].

E se da un lato i giudici di merito hanno parlato di vera e propria responsabilità *amministrativa*, dall'altro, la più recente giurisprudenza di legittimità si è espressa più propriamente in termini di responsabilità *amministrativa da reato*[56]. Non manca chi, poi, sia tra i giudici di merito che tra quelli di legittimità, abbia accolto l'impostazione del *tertium genus* ovvero affermato la sostanziale natura penalistica della responsabilità in parola.

---

53) P. Sfameni, *Responsabilità patrimoniale e vicende modificative dell'ente*, in Aa.Vv., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002.

54) Sul punto numerose sono le produzioni in letteratura giuridica: G. Amarelli, *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., n. 1, 2006, Giuffrè, Milano, pp. 151-188; C. De Maglie, *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, 2002; R. Guerrini, *La responsabilità da reato degli enti. Sanzioni e loro natura*, Giuffrè, 2006; V. Maiello, *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ*., 2001; ed altri.

55) G. Marinucci, *"Societas puniri potest": uno sguardo sui fenomeni e sulle discipline contemporanee*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2002.

56) Cass. pen., sez. un., 23 gennaio 2011 (22 settembre 2011), n. 34476, ric. p.m. in proc. Deloitte & Touche s.p.a., in *Cass. pen*., 2012, p. 433 ss.

Quest'ultima tesi, chiaramente, aveva trovato conforto nelle valutazioni espresse ordine all'ambito di applicazione soggettivo della disciplina, esclusa, per norma, proprio con riferimento alle imprese individuali a sostegno del dogma costituzionale sancito dall'art. 25 co. 2 Cost.[57].

I sostenitori della tesi della natura amministrativistica fanno leva, in primo luogo, sul dato formale per cui l'etichetta apposta dal legislatore vincolerebbe l'interprete. È chiaro però, come è stato obiettato, che la leva del solo *nomen juris* non avrebbe alcuna rilevanza laddove non si sostanziasse in una specifica disciplina tipica. Per meglio comprendere, è noto, in diritto, che il dato formale del titolo della disciplina non sempre riflette la vera natura dell'istituto: basti pensare alle misure di sicurezza, elaborate dal Codice Rocco come amministrative e via via caratterizzate da un progressivo processo di decolorazione a tal punto che, oggi, è indubbia e pacifica la loro natura penalistica.

Peraltro, a favore di questa tesi, andrebbero il regime della prescrizione che, per le sanzioni irrogabili agli enti, è di 5 anni ed omologato piuttosto alla disciplina prevista dalla legge n. 689/1981, nonché le vicende modificative dell'ente la cui disciplina è ispirata ad una logica di stampo civilistico ed in netta collisione col principio di personalità della responsabilità.

Osservando la prospettiva assunta dai fautori della tesi della natura penalistica, vengono in luce, invece, molteplici considerazioni giuridiche tra cui, prima fra tutte, l'assunto secondo il quale una delle condizioni necessarie per l'emersione di siffatta forma di responsabilità a carico dell'ente è data dalla commissione di un reato, per cui se l'illecito è di natura penale, di conseguenza anche la relativa responsabilità dovrà avere medesima natura, alla luce del fatto che costituirebbe un elemento singolare considerare come amministrativo un illecito *il cuore della cui fattispecie è costituito da un reato completo di tutti i suoi elementi costitutivi*[58]. Tra l'altro, anche la stessa Relazione governativa aveva accentuato la tipica impronta penalistica del nuovo sistema sanzionatorio derivante essenzialmente dal fatto di essere strutturato in dipendenza della commissione di un reato[59].

---

57) E non solo. Sul punto si veda anche Cass. civ., sez. un., 30 settembre 2009, n. 20936, con la quale le Sezioni unite, nel ritenere legittimo il cumulo tra la responsabilità autenticamente amministrativa prevista, per gli abusi di mercato, dall'art. 187-*quinquies* d.lgs. n. 58 del 1998 e la responsabilità da reato di cui all'art. 25-*sexies* d.lgs. 231, hanno affermato che, in casi del genere, la persona giuridica non verrebbe a rispondere due volte sempre sul piano amministrativo, atteso che la sua responsabilità, per come è configurata nel d.lgs. n. 231, «ricalca […] nella sostanza, *mutatis mutandis*, la falsariga della responsabilità penale».

58) G. De Vero, *Struttura e natura giuridica dell'illecito di ente collettivo dipendente da reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2001, p. 1157; Id., *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Giuffrè, 2008, p. 312 ss. Vgs., altresì, R. Guerrini, *La responsabilità*, cit., p. 108 ss.

59) Relazione al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, cit., p. 14, § 3.

Vi è di più.

Infatti, questa è una responsabilità che può essere accertata solo nel processo penale, ove l'autorità competente a svolgere le indagini preliminari e ad esercitare l'azione penale nei confronti dell'ente è il pubblico ministero, mentre la cognizione dell'illecito amministrativo è attribuita allo stesso giudice competente per il reato presupposto il quale è tenuto ad applicare le relative sanzioni con un provvedimento giurisdizionale, adottato all'esito di un procedimento penale, con tutte le relative tutele e garanzie[60]. Il Decreto 231 vuole che l'ambiente giuridico nel quale si ricostruisca la responsabilità dell'ente sia il giudizio penale. A questo scopo richiama nell'art. 34 in particolare, ma anche nell'art. 35, tutte le disposizioni del processo penale così come noi lo conosciamo nei confronti della persona umana, che si applicano anche nei confronti dell'ente[61]. Vi sono poi ulteriori profili normativi utili ad avvalorare una lettura in chiave penalistica di siffatto paradigma di responsabilità tra cui, senza dubbio, la previsione espressa della punibilità dell'ente anche per le ipotesi tentate[62], tentativo non punibile nel diritto amministrativo[63].

Ma ancora, tornando al rapporto che corre tra la legislazione sovranazionale e la legislazione interna, nonché tra quest'ultima e i principi generali che a livello CEDU guardano alla materia penale, vediamo che quando la CEDU fissa i principi fondamentali della materia penale, prescinde dalla qualificazione tecnico-penale in senso stretto di un determinato fatto. La Corte EDU stabilisce che anche rispetto a fatti non qualificati formalmente come reati, se gli stessi sono sottoposti a sanzioni particolarmente incisive, molto afflittive e perciò ragionevolmente commensurabili al tasso di afflittività della pena in senso stretto, ecco che bisogna applicare le garanzie della materia penale. In tale quadro, come vedremo dettagliatamente più avanti, nel loro insieme le sanzioni interdittive che possono essere adottate nei confronti dell'ente offrono un quadro di severità nel quale è evidente che la finalità non è quella di un semplice riequilibrio patrimoniale, bensì senz'altro una finalità che si collega alla prevenzione della commissione di nuovi fatti di reato. In altri termini, queste sanzioni rivelano come l'obiettivo del legislatore sia quello di stimolare l'ente a far sì che non vengano commessi reati, pena la preclusione alla propria attività settoriale o generale. I due elementi di cui

60) Cfr. G. De Vero, *La responsabilità*, cit., p. 313.
61) Dice il Decreto "in quanto compatibile", con il limite cioè della compatibilità. Nel senso, Prof. M. Masucci, cit.
62) Art. 26 d.lgs. 231/2001.
63) Cfr. G. Amarelli, *Profili*, cit., p. 179.

stiamo parlando, cioè finalità preventiva delle sanzioni e afflittività[64], nel loro gioco reciproco, portano a considerare che al di là della formula utilizzata dalla legge – illecito amm.vo, resp. amm.va – si tratti di una responsabilità materialmente equiparabile a quella penale, nel senso richiamato dalla Corte EDU.

In conclusione, volendo fornire risposte esaustive ed innovative, una tesi astrattamente accoglibile è quella secondo cui il paradigma introdotto col d.lgs. del 2001 può trovare idonea collocazione all'interno del sistema penale come *ulteriore binario sanzionatorio*[65].

4.5.1. Chi sono i soggetti attivi?

Il d.lgs. 231/2001 individua due distinte categorie di soggetti legittimati a porre in essere le condotte di connessione:

a. persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa, dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché quelle che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;

b. persone sottoposte alla direzione e alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla precedente lettera.

Dalla citata distinzione, vengono anzitutto in considerazione – secondo una locuzione intenzionalmente elastica in ragione dell'eterogeneità che contraddistingue la categoria in esame – i soggetti collocati ai vertici dell'organizzazione dell'ente, vale a dire coloro che rivestono una *posizione apicale*[66], in grado di esprimere la volontà dell'ente in tutti i rapporti esterni[67] e le scelte di politica d'impresa. La norma fa inoltre riferimento alle persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente[68].

---

64) Si è anche detto, in maniera più o meno condivisibile, che l'interdizione definitiva equivale alla pena di morte irrogata nei confronti della persona umana. Nel senso, Prof. M. Masucci, cit.

65) G. De Vero parla di terzo binario del diritto penale criminale (Id., *Struttura*, cit., p. 1165 ss.; Id., *La responsabilità*, cit., p. 322 ss.).

66) Così si esprime l'art. 6 del d.lgs. 231/2001.

67) C.E. Paliero, *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231: da ora in poi societas delinquere (et puniri) potest*, in *Corr. giur.*, 2001; M. Riverditi, *La responsabilità degli enti: un crocevia tra repressione e specialprevenzione. Circolarità ed innovazione dei modelli sanzionatori*, Jovene, Napoli, 2009. Si veda altresì G. De Simone, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la «parte generale» e la «parte speciale» del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, p. 102, in G. Garuti, *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Cedam, 2002.

68) Il nesso di imputazione soggettiva della responsabilità degli enti ruota intorno al concetto di *colpa d'organizzazione*, che si articola in modo differente in base ala categoria soggettiva di appartenenza delle persone fisiche autrici del reato ovvero in virtù del tipo di legame funzionale con l'ente.

4.5.2. Quali sanzioni per l'Ente?

Il d.lgs. 231/2001, all'art. 9 comma 1, prevede un sistema sanzionatorio articolato su sanzioni amministrative, quali le sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive, la confisca e la pubblicazione della sentenza di condanna. Si tratta di sanzioni la cui funzione principale è essenzialmente quella di colpire direttamente o indirettamente il profitto dell'ente, disincentivando la commissione di reati nell'interesse o a vantaggio dell'ente, incidendo sulla struttura e sull'organizzazione dell'impresa in modo da favorire attività risarcitorie ovvero riparatorie. I diversi presupposti che regolano l'applicazione di queste sanzioni vengono poi specificati a seconda che si tratti di sanzioni temporanee o permanenti.

È chiaro che la possibilità contemplata dal legislatore di una "chiusura" della società offra uno strumento sicuramente incisivo soprattutto con riferimento a manifestazioni criminali connesse con la criminalità organizzata, casi nei quali è altamente probabile che l'ente venga stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di commettere reati.

In una realtà sociale e criminologica come quella italiana – ove notevole è lo sforzo legislativo e materiale espresso nel contrasto alla criminalità organizzata – un intervento come quello incarnato nel Decreto 231, idoneo a far emergere una responsabilità che va oltre l'individuo e colpisce l'ente quale strumento attraverso cui le organizzazioni mafiose operano nei mercati leciti ed illeciti, pone in evidenza numerose questioni tra cui, una fra tante, quella della possibilità di ammettere – in astratto – la configurabilità del concorso esterno nell'associazione per delinquere, anche di tipo mafioso, a carico dell'ente che in un certo qual modo favorisca la criminalità organizzata, replicando uno schema già ampiamente collaudato con riferimento alle persone fisiche, non altrettanto testato per gli enti, e per il quale, per l'appunto, sarebbe interessante analizzare se ed in che misura si potrebbe immaginare un trasferimento della responsabilità dal soggetto apicale dell'ente, concorrente esterno dell'associazioni di tipo mafioso, e l'ente stesso. Se fossimo in grado di dare una risposta positiva a tale quesito, si avrebbe sicuramente un potenziamento degli strumenti azionabili nei confronti di questa forma di criminalità, al pari di ogni altra, per la quale si prevede la responsabilità dell'ente.

5. La *'ndrangheta* del mandamento tirrenico

Nel corso del presente lavoro ho più volte fatto riferimento al fatto

che la *'ndrangheta* è oggi considerata la più potente, ricca e ramificata organizzazione mafiosa a livello mondiale. Cerchiamo ora di entrare più a fondo, senza alcuna pretesa di completezza.

Le attività investigative e giudiziarie attuate per il contrasto alla criminalità organizzata calabrese restituiscono l'immagine di una *'ndrangheta* silente, molto attiva sul fronte affaristico imprenditoriale e sempre più *leader* dei grandi traffici internazionali degli stupefacenti. Un'organizzazione, quindi, in costante crescita per capitali disponibili ed affidabilità criminale. Una mutazione della più potente organizzazione criminale del mondo, che sembra ormai aver completato quel percorso che le ha consentito di lasciarsi alle spalle l'immagine della *'ndrangheta* violenta e sanguinaria, attribuendole un nuovo ruolo nel panorama della criminalità organizzata globale: moderno, duttile ed aperto ai mercati internazionali. In altre parole quella che potremmo definire la «*'ndrangheta economica*», compendiando le propensioni di un'organizzazione orientata unicamente alla ricerca del profitto e verso la quale le investigazioni diventano ancora più difficili, anche per la connotazione sempre più internazionale che assumono le sue iniziative illecite.

La forza di questa organizzazione scaturisce dalla capacità, ordita da menti raffinate, di aver saputo coniugare le tradizioni del passato – *come il vincolo di sangue* – alle più avanzate tecniche finanziare, specie nel reimpiego dei capitali illecitamente accumulati. Una struttura che le omologhe organizzazioni del crimine ritengono solida e, come detto, soprattutto affidabile perché la sua propensione ad operare come una multinazionale d'impresa, operativa in tutte le zone di sviluppo economico, non le ha precluso di rinunciare alle tradizioni che, purtroppo, l'hanno resa celebre.

Quindi il successo criminale dei *clan* calabresi è da ricondurre, anche, ai vincoli tradizionalistici e familiari, che la rendono una struttura forte e fatta non solo di legami affaristico-criminali, ma anche dai legami di sangue, che la preservano, quasi del tutto, dall'esposizione al rischio del cd. «*pentitismo*», rappresentato da defezioni interne che in altri contesti mafiosi hanno contribuito a debellare intere frange di criminalità organizzata.

Proprio questo risulta tuttora l'aspetto principale che pone la *'ndrangheta* quale interlocutore privilegiato per i più importanti gruppi criminali stranieri, in quanto *partner* di sicuro affidamento per le operazioni criminali transnazionali. Peculiarità apprezzata soprattutto in Sudamerica, dove da diversi decenni conoscono la consolidata impermeabilità alle delazioni delle consorterie calabresi. Una garanzia che se coniugata alle immense risorse disponibili rende gli emissari della *'ndrangheta* gli interlocutori privilegiati degli esponenti dei cartelli del narcotraffico.

In poche parole queste caratteristiche, ormai universalmente riconosciute, rendono la *'ndrangheta* l'organizzazione criminale più affidabile quale partner per collaborazioni che varcano i confini nazionali e che la rendono in grado di instaurare interazioni e forme di collaborazione con interlocutori criminali di qualsiasi estrazione e di ogni Paese del mondo. Rapporti internazionali che sono stati puntualmente riscontrati nelle più importanti inchieste dei tempi recenti, dove gli *'ndranghetisti* sono risultati essere, effettivamente, gli interlocutori privilegiati delle più efferate organizzazioni criminali estere, quali appunto i *narcos sudamericani*, o le mafie dell'Europa dell'Est.

Ma questo non è l'unico aspetto che rende la *'ndrangheta* l'organizzazione criminale più pericolosa in circolazione, poiché la smisurata disponibilità di capitali le consente di poter avere accesso a tutte le più moderne tecnologie, necessarie sia per l'attuazione del crimine che per le strategie di controinterdizione alle investigazioni, oltre che a poter praticare un diffuso ricorso a sistemi di corruzione e di infiltrazione nelle istituzioni. Aspetti questi che, specie sul territorio nazionale, le consentono di poter sfruttare aderenze in apparati chiave, avendo il ritorno di disponibilità piene tra gli esponenti politici, gli imprenditori ed i professionisti, il cui apporto integrato costituisce un valore aggiunto per gli affari perseguiti dalla consorteria di origine calabrese.

Una capacità camaleontica che ha permesso ai *clan* di acquisire sempre più segmenti di infiltrazione anche nel panorama politico ed istituzionale, conseguendo appalti e commesse pubbliche. La penetrazione nei settori imprenditoriali favorisce l'inserimento nei circuiti societari più sani, talvolta dove gli emissari delle famiglie criminali partono da posizioni secondarie per poi arrivare a raggiungere i vertici societari e rilevarne la titolarità. Operazioni che poi consentono di utilizzare le imprese acquisite come lavatrici per ripulire il denaro provento di altre attività delittuose, potendo dare corso legale ai flussi dei capitali illecitamente accumulati. Condotte che sono state documentate in molte inchieste dell'ultimo decennio, specie in zone caratterizzate da una florida economia, quali ad esempio quelle delle ricche Province lombarde e piemontesi.

Conclusioni

Nel presente lavoro ho cercato di illustrare come le mafie continuino ad arricchirsi sia nelle zone di insediamento tradizionale, sia in quelle di nuova espansione, grazie alla loro sempre più pervasiva presenza nell'economia

legale, favorita da quella zona grigia in cui prendono forma relazioni di collusione e complicità, rapporti e scambi tra mafie e pubblica amministrazione, tra mafiosi e imprenditori. Area grigia il cui contrasto ritengo rappresenti il fronte più avanzato della lotta alla criminalità organizzata.

Per rompere il nesso tra criminalità organizzata ed economia sono necessari strumenti di azione differenziati non solo di tipo repressivo, ma anche di tipo preventivo, soprattutto in questo particolare periodo di profonda crisi economica connessa con la pandemia che ha già generato un elevato bisogno di liquidità per le imprese e per le famiglie. D'altra parte, il tasso di disoccupazione in crescita e il mancato introito derivante da prestazioni occasionali o "in nero" hanno determinato gravi situazioni di disagio economico, se non addirittura di povertà[69]. In tale contesto, la minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, in particolare da quella di tipo mafioso, è un pericolo attuale ed incombente tanto che si parla autorevolmente di *doping finanziario* e di *welfare* assicurati dalle mafie.

Al riguardo, la legislazione antimafia italiana è sicuramente da ritenersi all'avanguardia[70], così come sono all'avanguardia le istituzioni impegnate sul fronte della repressione (magistratura e forze di polizia) il cui metodo investigativo e processuale ha consentito di giungere a importanti condanne e confische e il cui sistema di analisi del fenomeno ha consentito, per citare solo l'ultimo, di affrontare per tempo il post emergenza Covid-19 e sostenere l'azione operativa di tutte le forze di polizia attraverso la costituzione dell'Organismo (interforze) permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, presso la Direzione centrale della polizia criminale.

Tale modello è stato esportato anche fuori dai confini nazionali mediante una sensibilizzazione sulla gravità della minaccia dell'economia mondiale rappresentata dalla criminalità organizzata *italian style* e sulla necessità di rispondere con fermezza alla crescente diffusione di questo pericoloso fenomeno criminale di dimensione transnazionale, migliorando l'efficienza e l'efficacia

69) Emblematico al riguardo l'ultima edizione del *Rapporto sul benessere equo e sostenibile* dell'Istat.

70) Malgrado l'attuale stato di incertezza che vige non solo tra i giudici di merito ma anche tra quelli di legittimità, sulla corretta applicazione dell'art. 416-*bis* c.p. per le cd. *mafie silenti* o per quelle *delocalizzate* e in attesa delle decisioni della Corte EDU sui casi Dell'Utri e Inzerillo che potrebbero – in caso di condanna dello Stato italiano per le stesse ragioni di Contrada e quindi andando a costituire giurisprudenza europea consolidata – avere delle conseguenze dirompenti sul nostro ordinamento, atteso che l'imputazione del concorso esterno nel nostro ordinamento non può dirsi certo rara nell'ambito di manovre di contrasto alle mafie.

dei meccanismi di funzionamento della cooperazione giudiziaria e di polizia[71].

In questo quadro, lo sviluppo di un'area comune di "*Giustizia*" (penale, amministrativa, civile o di cooperazione tra forze di polizia) risulta un imperativo imprescindibile per la lotta al crimine organizzato, ormai da considerarsi come soggetto economico globale, sia per individuare e reprimere le relative condotte illegali, sia per comprenderne l'operatività, analizzarne le cause, prevederne le scelte, in un quadro di visione globale della minaccia.

È in questo composito scenario internazionale che si inseriscono la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, uno strumento che, abbiamo visto, viene da lontano e guarda al futuro, e il recentissimo progetto *I-Can* di contrasto alla *'ndrangheta* a livello mondiale attraverso l'Interpol, nonchè la volontà dell'Europa di svolgere un ruolo propulsivo in tema di "*Giustizia*", dotandosi di comuni istituzioni giudiziarie (si pensi ad Eurojust ed all'EPPO) e organi di polizia e di contrasto alle frodi comunitarie (Europol e Olaf)[72], avviando un ormai inarrestabile percorso evolutivo di trasformazione dei meccanismi tradizionali della cooperazione tra Stati in una cooperazione fra giurisdizioni.

Grandi risultati sono stati conseguiti sul piano della repressione e della conoscenza del fenomeno mafioso, ma accanto e grazie a quanto emerso nel corso delle indagini è stato raggiunto un ulteriore e altrettanto importantissimo risultato: è cambiata la percezione della criminalità organizzata nella pubblica opinione. Oggi un mafioso, in Italia e all'estero, è considerato un soggetto pericoloso, un delinquente, e per tale ragione da evitare e denunciare. Questo è un cambiamento epocale che va alimentato da tutti gli attori coinvolti nella lotta alle mafie (magistratura, forze di polizia e l'antimafia civile, composta da movimenti e associazioni) in quanto in grado di erodere il consenso alle mafie, di elevare il livello di contrasto sul piano educativo e culturale.

Nell'ambito del contrasto alle mafie e a quell'area grigia che connota la loro intersezione con l'economia legale, ritengo utile sottolineare l'esigenza, da un lato, di un intervento da parte del legislatore nel tipizzare la condotta

---

71) Attraverso strumenti investigativi quali le *Joint Investigation Teams* e l'*Asset Recovery Office*, potenzialmente operativi in termini di raccolta delle prove sull'intero ampio territorio dell'Unione, piuttosto che attraverso l'OEI e, da ultimo, con il regolamento (UE) 2018/1805, relativo al riconoscimento reciproco delle decisioni di sequestro e di confisca, si spera che le attuali forme di criminalità organizzata transnazionale, sempre più sfuggenti, non godano più di alcun vantaggio competitivo territoriale.

72) In tale contesto si inseriscono le recenti raccomandazioni del marzo 2019, stilate dalla Commissione TAX3 e approvate durante la sessione plenaria di Strasburgo, relative alla necessità di creare una polizia finanziaria gestita dall'Europol, ovvero l'approvazione, il 17 aprile 2019, da parte del Parlamento europeo, di nuove misure per rafforzare Frontex e ancora l'inserimento nel prossimo SOCTA (*Serious Organized Crime Threat Assessment di Europol*) della criminalità organizzata di stampo mafioso.

di “concorso esterno in associazione di tipo mafioso”, diversificandone sicuramente le pene rispetto alla partecipazione e, dall’altro, di azioni mirate e differenziate in relazione alle diverse condotte imprenditoriali nei confronti della criminalità organizzata, ovvero al diverso grado di coinvolgimento degli operatori economici e al corrispondente diverso grado di condizionamento mafioso delle aziende. Un deciso intervento sulla *governance* delle imprese, sulla loro struttura di gestione è spesso più pregnante di una sanzione tombale contro le aziende contaminate (sempreché, ovviamente, non sia conclamata il loro totale asservimento alla criminalità organizzata), ciò al fine di tendere al loro risanamento per evitare effetti perversi connessi con il rischio di produrre un costo economico e sociale di grande impatto sulla collettività.

Sarebbe auspicabile, al riguardo, valorizzare quei presidi a monte dell’intervento sanzionatorio, quale il favorire un ricambio nella gestione dell’ente, inserendo al proprio interno risorse professionali sicuramente dedite ad attività lecite e non in odore di contatto con le mafie, che rispondano del loro operato a un’a.g. assolutamente consapevole, secondo criteri che non necessariamente sono quelli della classica gestione commerciale dell’impresa, però con criteri che rispondano quantomeno alla economicità, cioè alla gestione pubblica dell’economia, nel senso che l’impresa non necessariamente deve guadagnare ma non deve nemmeno perdere ingiustificatamente.

Da qui l’importanza delle iniziative preventive, finalizzate a evitare la formazione di interconnessioni tra attori mafiosi e soggetti economici, la cui efficacia deve trovarsi nella capacità di rendere meno conveniente per l’impresa instaurare rapporti collusivi con i mafiosi.

Anche in questo ambito la nostra legislazione è da considerarsi all’avanguardia in quanto solerte nel recepire, fin dal 2001, con il d.lgs. n. 231, per effetto di una legge delega risalente di un anno emanata in immediata continuità con la legislazione europea, la previsione di una responsabilità per gli enti per fatti di reato.

Quando allora la legislazione italiana ha attuato la direttiva in materia di tutela degli interessi finanziari, anzitutto ha apprezzato una previsione di legge per le truffe, ma ha aggiunto anche altri fatti da reato: fin dal primo momento, i fatti di corruzione, i fatti di concussione, i più gravi fatti contro la p.a. Di lì a poco, vale a dire con l’emanazione della legge sul reato transnazionale, è entrato nel novero dei reati attribuibili all’ente anche quello dell’associazione per delinquere semplice o di tipo mafioso, purché di caratura transnazionale. Ancora, dopo poco tempo, si è fatto cadere questo limite: in una realtà sociale e criminologica come quella italiana ove, abbiamo visto, notevole sforzo legislativo e materiale è stato fatto per contrastare la criminalità organizzata

non è un passaggio da poco, in quanto significa poter chiamare a rispondere non soltanto la persona umana ma anche l'ente che si è strumentalizzato per favorire le finalità delle associazioni criminali.

In tale quadro, un intervento come quello incarnato nel Decreto 231, idoneo a far emergere una responsabilità che va oltre l'individuo e colpisce l'ente quale strumento attraverso cui le organizzazioni mafiose operano nei mercati leciti ed illeciti, pone in evidenza numerose questioni tra cui, una fra tante, quella della possibilità di ammettere – in astratto – la configurabilità del concorso esterno nell'associazione per delinquere, anche di tipo mafioso, a carico dell'ente che in un certo qual modo favorisca la criminalità organizzata, replicando uno schema già ampiamente collaudato con riferimento alle persone fisiche.

Tale responsabilità, ricordo, benché il Decreto 231 parli di illecito amministrativo (da reato), può essere accertata solo nel processo penale; processo penale che significa anche indagini secondo il modello delle indagini preliminari. Questo comporta la necessità di una maggiore consapevolezza tecnica e professionale da parte degli attori istituzionali deputati al contrasto delle mafie sulla responsabilità da reato dell'ente. Infatti, spesso l'indagine nei confronti dell'ente non assume alcuna reale autonomia nei confronti di quella della persona umana indiziata del reato, anzi non poche volte si tratta di una semplice "appendice", cioè lo si vive come se fosse una responsabilità "di rimbalzo". Questo meccanismo di trascinamento ha fatto sì che ad oggi non si sia effettivamente sviluppata una reale contezza della necessità di trattare in modo autonomo, invece, anche l'indagine per l'accertamento della responsabilità da reato dell'Ente, essendo un validissimo strumento di contrasto, e preventivo, alle mafie nella loro vocazione economica.

Nel corso del presente lavoro, inoltre, ho illustrato come il periodo di sviluppo della mafia imprenditoriale sia sostanzialmente sovrapponibile a quello che ha contraddistinto la terza fase della globalizzazione. Ritengo pertanto utile in questa sede pensare anche alla possibilità di una collaborazione tra università e istituzioni deputate al contrasto alla criminalità organizzata che, analizzando i possibili scenari evolutivi dei mercati connessi alle politiche economiche e monetarie globali e il *modus operandi* delle mafie tradizionali nell'infiltrazione dell'economia mondiale, possano elaborare modelli predittivi capaci di intercettare le possibili linee d'azione future delle consorterie criminali organizzate al fine di immunizzare le potenziali vittime con dei "vaccini" (elaborazione indici di rischio e *alert*, sviluppo cooperazioni ad hoc interagenzia di polizia e giudiziarie, scambi di *best practices* gestionali esperte del fenomeno e delle modalità di infiltrazione mafiosa, ecc.) capaci di riconoscere per tempo il virus e sconfiggerlo prima del contagio di settori dell'economia ritenuti strategici.

La lotta alle mafie è una questione di libertà e di civiltà e quindi non può avere confini. La legalità bisogna viverla, respirarla come speranza di cambiamento e di riscatto.

Collegandomi a questo concetto mi avvio a concludere il presente lavoro così come l'ho iniziato, ovvero riportando altre parti del discorso tenuto dal Sig. Ministro dell'interno *pro tempore*, On. Minniti, in occasione della cerimonia di inaugurazione del Gruppo Carabinieri di Gioia Tauro: "*La lotta contro la 'ndrangheta, la lotta contro le mafie è una partita fondamentale per il futuro della nostra democrazia*" e ancora "*la Sovranità su tutto il territorio del nostro Paese è la Sovranità dello Stato, delle Istituzioni democratiche*".

Tale concetto deve evidentemente essere esteso a livello europeo e oltre, dove la salvaguardia della democrazia, la tutela delle istituzioni democratiche deve costituire un imperativo comune per tutelare e implementare quello "*spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" che i padri fondatori dell'Unione europea ci hanno lasciato in eredità.

Bibliografia

Ahmetaj E., *UNTOC (United Nations Convention against Transnational Organized Crime): applicazione del doppio binario*, in *Rivista archivio penale*, 2013, n. 2

Amarelli G. - Visconti C., *Da mafia capitale a capitale corrotta. La Cassazione derubrica i fatti da associazione mafiosa unica ad associazioni per delinquere plurime*, in *www.sistemapenale.it*

Amarelli G., *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., n. 1, 2006, Giuffrè, Milano, pp. 151-188

Ambrosetti E.M., *Efficacia della legge penale nei confronti delle persone. Persone giuridiche e responsabilità amministrativa da reato*, in M. Ronco (dir.), *Commentario sistematico al Codice penale. La legge penale*, Zanichelli, Bologna, 2006; Id., *Soggetti e responsabilità individuale e collettiva*, in Id./E. Mezzetti/M. Ronco, *Diritto penale dell'impresa*, 2ª ediz., Zanichelli, Bologna, 2009

Amodio E., *Prevenzione del rischio penale di impresa e modelli integrati di responsabilità degli enti*, in *Cass. pen*., 2005

Antolisei F., *Manuale di diritto penale, Leggi complementari*, vol. I, 13ª ediz., Giuffrè

Antolisei F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, Milano, 1966

Antonini A., *Le associazioni per delinquere nella legge penale italiana*, in *Giust. pen.*, 1985, II

Arlacchi P., *La mafia imprenditrice, l'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, ed. Il Mulino/Contemporanea 2

Balsamo A. - De Amicis G., *L'art. 12-quinquies della l. n. 356/1992 e la tutela del sistema economico contro le nuove strategie delle organizzazioni criminali: repressione penale "anticipata" e prospettive di collaborazione internazionale*, in *Cass. pen.*, 2005

Balsamo A., *Il Codice antimafia e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*

Barazzetta A., *Sub art. 416-bis*, in *Comm. Dolcini e Marinucci. Parte speciale*, Milano, 1999

Barbagallo F., *Storia della Camorra*, Editori Laterza, 2010

Bell A., *La sentenza della Cassazione sul caso Dell'Utri: una prima guida alla lettura*, in *Rivista DPC*, 7 maggio 2012

Bernardi A., *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pp. da 485 a 534

Bordieu P., in *Le capital social - Notes provisoire, "Actes de la recherche en sciences sociales"*, 31, 1980

Bricola F., *Commenti articolo per articolo alla L. 13/9/1982 n. 646*, in *Leg. pen.*, 1983.

Camaldo L., *Le squadre investigative comuni: la normativa di attuazione dopo una lunga attesa (d.lgs.15 febbraio 2016, n. 34)*, in F. Ruggieri (a cura di), *Processo penale e regole europee: atti, diritti, soggetti e decisioni*, Giappichelli, Torino, 2017

Capecchi G., *Le misure di prevenzione patrimoniale,* Experta, Forlì, 2011

Caraccioli I., *Osservazioni sulla responsabilità penale "propria" delle persone giuridiche*, in Aa.Vv., *Studi in onore di M. Gallo*, Giappichelli, Torino, 2004

Cassese S., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009

Chiavari M., *La quinta mafia*, editore Ponte delle Grazie, 2011

Chinnici R., *La mafia oggi e la sua collocazione nel più vasto fenomeno della criminalità organizzata*, dagli atti dell'incontro di studio organizzato dal Consiglio superiore della magistratura a Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982, dal titolo "*Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*"

Ciconte E., *Storia Criminale. La resistibile ascesa di mafia,'ndrangheta e camorra*

dall'Ottocento ai giorni nostri, Rubbettino, Soveria Manelli 2008

Cocco G., *L'illecito degli enti dipendente da reato e il ruolo dei modelli di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2004

Correnti S., *Breve storia della Sicilia dall'origine ai nostri giorni*, Edizioni Newton Compton, 1994

Curione S., *Gli accertamenti patrimoniali: urgenza di un mutamento prospettivo oltre i confini del Codice antimafia*, in *Archivio penale*, 2012, n. 3

Dalla Chiesa N., *II Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali. L'infiltrazione nel mondo dell'economia e della cosiddetta "zona grigia"*, a cura dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano

De Francesco G.A., (Voce) *Associazione per delinquere e associazioni di tipo mafioso*, in *Dig. disc. pen*., vol. I, 1988

De Liguori L., *L'oggetto giuridico penale nell'art. 416-bis c.p.: limiti e funzioni*, in *Cass. pen*., 1990

De Maglie C., *L'etica e il mercato. La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, 2002

De Maglie C., *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in *Dir. pen. proc*., 2001

De Rosa G., *Trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori. La fretta del legislatore e l'art. 12-quinquies della legge n. 356/1992 al vaglio di costituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pen. econ*., 1993

De Simone G., *I profili sostanziali della responsabilità cd. amministrativa degli enti: la «parte generale» e la «parte speciale» del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 23,* p. 102, in G. Garuti, *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Cedam, 2002

De Simone G., *La responsabilità da reato degli enti nel sistema sanzionatorio italiano: alcuni aspetti problematici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ*., 2004

De Vero G., *Struttura e natura giuridica dell'illecito di ente collettivo dipendente da reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2001

Di Giovine O., *Antiformalismo interpretativo: il pollo di Russell e la stabilizzazione del precedente giurisprudenziale*, in *www.penalecontemporaneo.it*

Donini M., *Il diritto giurisprudenziale penale. Collisioni vere e apparenti con la legalità e sanzioni dell'illecito interpretativo*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/2016

Falcone G. - Turone G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in *Cass. pen*., 1983, p. 1039

Falcone G., in collaborazione con M. Padovani, *Cose di Cosa Nostra*, RCS Rizzoli Libri, 1991

Falcone G., *Sentenza istruttoria del processo contro Rosario Spatola più 119*, Tribunale di Palermo, 1982

Falcone G., *Tendenze attuali del fenomeno mafioso e problemi conseguenti,* in Id, *La posta in gioco. Interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Milano, 2010,

Fantò E., *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, ed. Dedalo, 1999

Feijoo Sánchez B.J., *Sanciones para empresas por delitos contra el medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002

Fiandaca G., *Ermenuetica e applicazione giudiziale del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2001

Fiandaca G., *Nota a Cass. 5 giugno 2013, Spagnolo*, in *Foro it*., 2014, II

Fiandaca G., *Osservazioni a T. Palermo*, 8-10-1983, in *Foro.it*, 1983, II

Filippi L. - Cortesi M.F., *Il nuovo procedimento di prevenzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2011

Fiore C., *«Ordine pubblico (dir. pen.)»*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980

Flick G.M., *Globalizzazione dei mercati e globalizzazione della giustizia*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2000

Flick G.M., *L'associazione a delinquere di tipo mafioso. Interrogativi e riflessioni sui problemi proposti dall'art. 416-bis c.p.*, in *RIDPP*, 1988

Flora G., *Le sanzioni punitive nei confronti delle persone giuridiche: un esempio di "metamorfosi" della sanzione penale?*, in *Dir. pen. e proc*., 2003

Fondaroli D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale. Ablazione patrimoniale, criminalità economica, responsabilità delle persone fisiche e giuridiche*, Bononia University Press, 2007

Fornari L.*, Il metodo mafioso: dall'effettività dei requisiti al "pericolo d'intimidazione" derivante da un contesto criminale?*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*.

Forti G., *Sulla definizione della colpa nel progetto di riforma del Codice penale*, in C. De Maglie - S. Seminara (a cura di), *La riforma del Codice penale*, Giuffrè, Milano, 2002

Furfaro S., *voce Misure di prevenzione patrimoniali*, in *Dig. disc. pen*., agg. III, Torino, 2005

Giannini F., *La mafia e gli aspetti criminologici*, Pacini Giuridica

Giunta F., *Attività bancaria e responsabilità ex crimine degli enti collettivi*, in *Riv. trim. dir. pen. econ*., 2004

Giunta G. - Marino D., *Dalla coppola agli swap: l'evoluzione della mafia e della 'ndrangheta globalizzata*, Rubbettino Università, 2012

Grasso G. - Giuffrida F., *L'incidenza sul giudicato interno delle sentenze della Corte europea che accertano violazioni attinenti al diritto penale sostanziale*, in *www.penalecontemporaneo.it*

Gratteri N. - Nicaso A., *Fratelli di sangue*, Pellegrini Editore, 2006

Gratteri N. - Nicaso A., *Storia segreta della 'ndrangheta. Una lunga e oscura vicenda di sangue e potere (1860 - 2018)*, Mondadori, 2018

Guerrini R., *La responsabilità da reato degli enti. Sanzioni e loro natura*, Giuffrè, 2006

Ingroia A., *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, 1993

Lattanzi G., *Aspetti problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU in materia penale*, in *Cass. pen*., 2014

Laudati A., Lezioni nell'ambito del modulo "Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata, nonché del terrorismo" tenute al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021

Mack Smith D., *Storia della Sicilia Medievale e moderna*, Laterza, Bari, 1970

Maiello V., *Consulta e CEDU riconoscono la matrice giurisprudenziale del concorso esterno*, in *Diritto penale e processo*, 2015

Maiello V., *Il concorso esterno in associazione mafiosa tra crisi del principio di legalità e diritto penale del fatto*, in V. Patalano (a cura di), *Nuove strategia per la lotta al crimine organizzato trasnazionale*, Torino, 2003

Maiello V., *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ*., 2001

Manna A., *La cd. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: il punto di vista del penalista*, in *Cassazione Penale*, 2003

Marchetti M.R. - Selvaggi E., con il coordinamento di G. Barrocu, *La nuova cooperazione giudiziaria penale*, Wolters Kluver CEDAM, 2019

Marchetti M.R. - Selvaggi E., con il coordinamento di G. Barrocu, *La nuova cooperazione giudiziaria penale. Dalle modifiche al Codice di Procedura Penale all'Ordine europeo di indagine*, Wolters Kluwer - Cedam, 2019

Marinucci G., *"Societas puniri potest": uno sguardo sui fenomeni e sulle discipline contemporanee*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2002

Masucci M., Lezioni nell'ambito del modulo "La cooperazione internazionale ed europea in materia di sicurezza" tenute al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021.

Maugeri A.M., *Le moderne sanzioni patrimoniale tra funzionalità e garantismo*, Giuffrè, 2001

Mieli P., *Mafia. La storia delle origini*, su *Corriere della Sera / Cultura*, 26 novembre 2018

Moccia S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000

Molinari P.V. - Papadia U., *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale, nelle leggi antimafia e nella legge antiviolenza*, Giuffrè, 2002

Montalbano P. - Triulzi U., *La politica economica internazionale. Interdipendenze, Istituzioni e coordinamento della governance globale*, Utet

Mosca C., *La sicurezza come diritto di libertà, teoria generale delle politiche della sicurezza*, Cedam, 2012

Nanula G., *La lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, quarta edizione, Giuffrè editore, 1999

Palazzo F., *La sentenza Contrada e i cortocircuiti della legalità*, in *Diritto penale e processo*, 2015

Paliero C.E., *Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231: da ora in poi societas delinquere (et puniri) potest*, in *Corr. giur.*, 2001

Pecorella C., *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in Aa.Vv., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Ipsoa, 2002

Pelissero M., *La responsabilità degli enti*, in F. Antolisei (a cura di C.F. Grosso), *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*, Giuffrè, 2007, p. 865

Perrone D., *Stabilizzazione del precedente e principio di colpevolezza: osservazioni sulle ricadute interne della sentenza Contrada*, in *www.lalegislazionepenale.eu*

Pignatone G. - Prestipino M., *Modelli Criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari, 2019

Pollicino O., *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009

Pulitanò D., *La responsabilità "da reato" degli enti: i criteri d'imputazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002

Rey G.M., *La mafia come impresa*, in *Forum "Economia e criminalità"*, 14-15 maggio 1993

Ronco M., *L'art. 416-bis nella sua origine e nella sua attuale portata applicativa*, in Aa.Vv., *Il diritto penale della criminalità organizzata*, a cura di B. Romano e G. Tinebra, Milano, 2013

Rossi A., *I soggetti persone giuridiche: su quali enti vigila il d.lgs. 231?*, in *Le Società*, 2011

Rubiola E., *Associazione per delinquere di tipo mafioso* (Voce), in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1990

Salcuni G., *Il dialogo fra Corti: dalla "giurisprudenza fonte" alla "giurisprudenza argomento"*, in *Arch. penale*, 2015

Santi F., *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese*, Giuffrè, 2004, pp. 168 e 189,

Sciarrone R., *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma 2009

Sfameni P., *Responsabilità patrimoniale e vicende modificative dell'ente*, in Aa.Vv., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002

Siracusano F., *Indagini indizi e prove nella nuova legge antimafia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984

Siracusano F., *La contiguità alla mafia tra paradigmi sociologici e rilevanza penale*, in *Arch. pen.*, 2016, fascicolo n. 1, gennaio - aprile 2016 (web)

Spagnolo G., *L'associazione di tipo mafioso*, Cedam, Padova, 1997

Squillaci E., *Le indagini: atipicità e mancanza di garanzie*, in *www. archiviopenale.it.*

Stortoni L. - Tassinari D., *La responsabilità degli enti. Quale natura? Quali soggetti?*, in *L'indice penale*, Cedam

Sun Tzu, *L'Arte della guerra*, Oscar Mondadori

Trapasso A.M., Lezione nell'ambito del modulo "La cooperazione internazionale ed europea in materia di sicurezza" tenute al XXXVI corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, ottobre 2020/marzo 2021

Turone G., *Il delitto di associazione mafiosa*, seconda edizione, Giuffrè Editore, Milano, 2006

Turone G., *L'associazione mafiosa*, Milano, 2008

Viganò F., *Il caso Contrada e i tormenti dei giudici italiani*, in *www. penalecontemporaneo.it*

Vigna P.L., *Criminalità organizzata: il fenomeno e il metodo* (intervento presso la Scuola di addestramento del S.I.S.De.), Gnosis, n. 2/2007

Vignoli F., *Societas puniri potest: profili critici di un'autonoma responsabilità dell'ente collettivo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004

Vinciguerra S., *Quale specie di illecito?*, in Id. - M. Ceresa Gastaldo - A. Rossi, *La responsabilità dell'ente per il reato commesso nel suo interesse*, Cedam, 2004

Visconti C., *La mafia è dappertutto. Falso!*, Laterza, Bari, 2016

Visconti C., *Mafie straniere e 'ndrangheta al nord: una sfida alla tenuta dell'art. 416-bis?*, in *Riv. Trim, dir. pen. cont.*, 2015, n. 1

Vitarelli T., *Infortuni sul lavoro e responsabilità degli enti: un difficile equilibrio normativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009

Documentazione

Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Francesco Greco, avanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, 19 gennaio 2017, doc. XXIII n. 38

Commissione antimafia, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia*, voll. I, II, III, IV, Roma, Tipografia del Senato, doc. XXIII, n. 2, VI legislatura, o ancora doc. XXIII, n. 3, XIV legislatura; doc. XXIII, n. 5, XV legislatura

Corte suprema di cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo - Servizio Penale, Relazione tematica *Criminalità Organizzata: punti fermi, questioni aperte e linee evolutive alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità*, rel. n. 83/20

Documento del Consiglio dell'Unione europea n. 11037/05 dell'8 luglio 2005

Ministero della giustizia - Ufficio legislativo, nota n. 9/4-150 AD di prot., recante *Schema di disegno di legge concernente "squadre investigative comuni". Relazione illustrativa*

Pignatone G., *Le infiltrazioni mafiose nell'economia - Le misure di prevenzione - La legge 125/2008 e i problemi applicativi*, Palermo, 29.11.2008

Rapporto della Banca d'Italia su «*L'economia della Calabria*», giugno 2019

Rapporto *Ecomafia 2019* "*Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia"*, realizzato da Legambiente

Rapporto sul fenomeno della criminalità organizzata, in *Atti parlamentari*, undicesima legislatura, Camera dei Deputati, doc. LVII-*bis*

Relazione ministeriale al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231

Relazione su insediamenti ed infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali, in *Atti parlamentari*, undicesima legislatura, Camera - Senato, doc. XXIII

Sitografia

www.archiviopenale.it
www.camera.it
www.cortedicassazione.it
www.dirittopenalecontemporaneo.it.
www.europa.eu
www.lalegislazionepenale.eu

www.nandodallachiesa.it
www.penalecontemporaneo.it
www.sistemapenale.it
www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en.
www.webtv.camera.it

Corte costituzionale

Ordinanza Corte cost. n. 18/1996
Sent. Corte cost. n. 76/1970
Sent. Corte cost. n. 19/2015
Sent. Corte cost. n. 80 del 2011 e n. 210 del 2013
Sent. Corte cost. 7 aprile 2011, n. 113
Sent. Corte cost. 25 febbraio 2015, n. 48

Giurisprudenza

Cass. civ., sez. un., 30 settembre 2009, n. 20936
Cass. pen., 11 febbraio 2010, Scoppola, in Cass. pen., 2010
Cass. pen., S.U., 12-7-2005, n. 33748
Cass. pen., sent. nn. 1147/1994, 1675/1995, 6794/1998, 3426/1099, 8914/2000, 23041/2002
Cass. pen., sez. II, 20 dicembre 2005 (30 gennaio 2006), n. 3615
Cass. pen., sez. un., 23 gennaio 2011 (22 settembre 2011), n. 34476
Cass. pen., sez. un., sent. 19 dicembre 2019 (dep. 3 marzo 2020), n. 8545
Cass. pen., sez. VI, 23 giugno 2006 n. 32627
Cass. pen., sez. VI, 9 luglio 2009 (17 luglio 2009), n. 36083
Cass., nn. 39953/05, 27655/07, 2591/08, 47764/08, s.u. 13410/10
Cass., sent. n. 47887/2003
Cass., sez. 2, n. 18773 del 31/03/2017, Rv. 269747-01, Lee e altri, riconducente all'art. 416-bis cod. pen. il gruppo criminale nigeriano noto come Eye, particolarmente attivo in Castel Volturno nelle attività di sfruttamento della prostituzione e di narcotraffico
Cass., sez. 6, n. 2402 del 23/06/1999, Rv. 214923-01, P.M. in proc. D'Alessandro
Cass., sez. I, 24 aprile 1985, Arslan, in Cass. pen., 1986
Cass., sez. I, 26 aprile 1972, Vitale, in Giust. Pen., 1973, III, c. 664

Cass., sez. I, 27 febbraio 1990, Di Somma, in Cass. pen., 1991, p. 1461, n. 1149
Cass., sez. I, 29 novembre 1985, Di Maio, in Giust. Pen., 1986
Cass., sez. I, 30 dicembre 2016, Pesce e altri
Cass., sez. I, 5888/2012
Cass., sez. I, n. 148/1996, n. 367/2003
Cass., sez. I, n. 3017 del 22.06.1995, Modafferi
Cass., sez. I, sent. n. 30534 del 30/06/2010
Cass., sez. II, 15.5.2015, n. 25360
Cass., sez. II, sent. n. 9774 del 11/02/2015, Rv. 262622
Cass., sez. un., n. 11 del 01.08.1995, Costantino
Cass., sez. unite, Mannino
Cass., sez. V, 3.3.2015, n. 31666 (sentenza processo c.d Alba Chiara)
Cass., sez. V, sent. n. 39042 del 01/10/2008
Cass., sez. VI, 1 marzo 1996, Abo El Nga, in Cass. pen., 1996
Cass., sez. VI, 10 marzo 2015 (dep. 9 giugno 2015), nn. 24535 e 24536
Cass., sez. VI, 14 aprile 1996, Berti
Cass., sez. VI, 22 ottobre 2019 (dep. 12 giugno 2020), n. 18125
Cass., sez. VI, 30.5.2001, n. 35914, Hsiang
Cass., sez. VI, sent. n. 30346 del 18/04/2013, Rv. 256740
Cass., sez. VI, sent. n. 6766 del 24/01/2014
Corte app. Caltanissetta, 17 marzo 2016, Contrada

Parte IV
Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse

Presidi territoriali delle forze di polizia. Nuove esigenze di *management*, *leadership* e comunicazione

di Giovanni Pellegrino*

Abstract

Nell'immaginario collettivo e nel subconscio di tanti addetti ai lavori, l'approccio dei dirigenti/comandanti delle forze di polizia appare tuttora sostanzialmente troppo improntato su una classica articolazione di competenze, comando e controllo, per il conseguimento di risultati gestionali ed operativi.

In realtà, se da un lato permane la necessità di un simile approccio (soprattutto laddove la gerarchia riveste un peso predominante), si avverte sempre più, anche nell'ambito delle forze dell'ordine, l'impellenza di una profonda e moderna riflessione (a monte) sotto i profili organizzativo, burocratico, manageriale, ma soprattutto in termini di leadership, comunicativi (interni ed esterni) e di interazione sociale, anche nell'ottica di concretizzazione delle esigenze del cd. "New public management", introdotte nell'ambito delle riforme del settore pubblico[1].

In tale ottica, soprattutto il tema della gestione delle risorse umane costituisce certamente un aspetto fondamentale dei processi evolutivi, in chiave di modernizzazione della pubblica amministrazione e, al suo interno, delle forze di polizia.

Si ricerca sempre più un rapporto di fiducia del cittadino nei confronti della P.A., attraverso la valorizzazione della figura del funzionario pubblico, snodo cruciale per lo sviluppo di una cultura dell'efficienza, del merito, dell'integrità e di una lettura complessiva dei processi, cui si è affiancata la riforma della dirigenza delle forze di polizia.

Quest'ultima, dal canto suo, di fronte ai rapidi cambiamenti e alle inedite sfide degli ultimi decenni, pur con difficoltà, è riuscita sempre più ad affrancarsi da una impostazione talvolta rigida, adattandosi, rendendo più flessibile la propria azione, fornendo risposte celeri ed efficaci e considerando

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

1) Tale stile di gestione del settore pubblico, mutuato dal mondo privato, interpretando i profondi cambiamenti della pubblica amministrazione, si orienta maggiormente al risultato, in una logica di "essere" istituzione, per il miglioramento dei servizi destinati alla collettività (cfr. M. Morcellini - C. Mosca, *La sapienza della sicurezza*, p. 261).

la complessità più come un'opportunità, piuttosto che una minaccia[2]*. Il tutto riuscendo, con professionalità e creando sinergie, a confrontarsi (ed ottenendone la collaborazione e la condivisione) con i sindacati e le rappresentanze militari, a tutela dei diritti dei collaboratori ed in termini di più efficaci servizi offerti al cittadino.*

I responsabili delle forze di polizia, al pari di quelli di realtà private o della pubblica amministrazione, sempre più a confronto con scenari in rapida evoluzione e ad elevato indice di complessità, vengono infatti quotidianamente chiamati a coordinare, motivare e guidare i propri collaboratori, indicando loro, con lucidità, la strada da seguire, per l'ottenimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Il comandante/dirigente del futuro (e quindi di oggi), sapendo massimamente armonizzare le specificità e le motivazioni dei singoli con le caratteristiche organizzative dell'Amministrazione di appartenenza, deve essere in grado cioè di produrre un sempre più elevato livello di servizio pubblico, considerando (fermi restando i cardini valoriali istituzionali) il proprio ente alla stregua di un'azienda, con un approccio manageriale, fortemente caratterizzato da differenti ed opportuni profili di leadership e conseguenti accorgimenti di tipo burocratico-organizzativo. D'altronde, come avremo modo di considerare, è oggi altresì opportuno che le organizzazioni delle forze dell'ordine instaurino quotidiani link comunicativi anche con le realtà esterne (ivi comprese quelle culturali, produttive, formative e del terzo settore). Tale nuovo approccio è foriero, da una parte di una elastica apertura mentale in termini di relazioni e di veicolazione sociale delle strategie virtuose di sicurezza, dall'altro di una crescente contaminazione positiva, nell'ambito degli stili di leadership e management.

Da un lato, pertanto, è avvertita l'esigenza di un sempre più performante assetto organizzativo, finalizzato al conseguimento, senza sprechi di risorse e di tempo, dei migliori risultati a favore del cittadino, con una consapevolezza diffusa in tutta l'organizzazione e un impegno senza riserve da parte di tutti (soprattutto in termini di rinnovamento delle culture e dei modelli comportamentali) nella creazione di un rapporto di reciproco affidamento.

Dall'altro, rivestono sempre più importanza una nuova visione del ruolo manageriale e di leadership del responsabile delle forze di polizia, anche in relazione al concetto di gerarchia. In tale ultimo contesto, permangono prioritari lo sviluppo e la gestione del personale, con uno sguardo agli aspetti della delega, del controllo e del coaching.

---

2) A.F. De Toni - L. Comello, *Prede o ragni? Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Utet, Torino, 2009.

Anche nella pubblica amministrazione (ed ancor più nell'ambito delle forze di polizia), si avverte inoltre, sempre in misura più incisiva, l'esigenza di un forte impulso alla gestione del cambiamento. Ciò, già ordinariamente conseguenza della complessa situazione socio-politico-economica nazionale ed internazionale degli ultimi anni, si è avvertito (e continua ad esserlo sempre più) nelle varie fasi di grave crisi pandemica da Covid-19.

Nell'avviare la presente riflessione, infatti, è sembrato imprescindibile inquadrarla nel contesto dell'epocale stravolgimento che ne consegue, tanto dall'indurre a focalizzare l'attenzione principalmente su un concetto di cd. leadership dell'emergenza.

Quella che, quindi, era già un'esigenza strategica di passaggio da una logica prettamente burocratica[3] ad una più manageriale, dal compito al risultato, dal modello squisitamente gerarchico di command and control ad uno più direzionale, valutativo, motivazionale e premiale (maggiormente connotato da leadership efficace), con la grave crisi venutasi a creare, è divenuta infatti una necessità impellente.

In tale scenario (inaspettatamente abbattutosi come uno tsunami su tutte le organizzazioni complesse), nell'ambito globalizzante del sistema Paese, anche le forze di polizia non sono infatti sfuggite all'onda d'urto dell'emergenza, facendo risaltare esempi, talvolta negativi, molto più spesso fortemente positivi di reazione, di resilienza e di gestione del cambiamento, che hanno consentito agli operatori della sicurezza di non entrare a far parte del problema, affrancandosi invece quale insostituibile strumento di gestione della crisi.

L'attuale situazione emergenziale ha infatti ancor più fortemente evidenziato che, unitamente agli aspetti manageriali di efficace organizzazione del lavoro, sempre più pregnanti e determinanti divengono i profili di leadership messi in campo, comprensivi di tutta una serie di aspetti di ordine valoriale, identitario, di fiducia, di relazionalità, di coinvolgimento, di partecipazione ed integrazione.

È proprio sull'esaltazione di questo virtuoso connubio tra la capacità di coinvolgimento dei singoli, quali attori ed interpreti del cambiamento ed una sempre maggiore razionalizzazione e innovazione sul piano manageriale che intende svolgersi il presente lavoro, a favore del dirigente/comandante delle forze di polizia, quale punto di riferimento, sia in situazioni ordinarie, sia, soprattutto, in condizioni di criticità del sistema. In altre parole, viene in rilievo un manager dotato di leadership capace di interpretare il cambiamento

---

3) Come si vedrà, una "buona burocrazia" deve comunque essere alla base di una efficace organizzazione complessa.

delle situazioni, ma anche di promuovere l'adattamento della propria organizzazione per renderla più vicina alla realtà sociale, più disponibile al dialogo e più protagonista sul territorio.

Muovendo da un'analisi filosofica, da cui è facile evincere che l'uomo si interroga da sempre sui profili ideali di un capo, si è pertanto inteso passare ad analizzare le esperienze concrete sul campo di leader (sia tra le forze dell'ordine, sia nel settore privato, sia in quello sanitario) che si sono saputi orientare nella gestione della fase di prima emergenza da Covid-19. Ne analizzeremo le scelte, le tensioni emotive, il travaglio interiore, ma anche le strategie organizzative, operative, gestionali, comunicative e relazionali. Volutamente, passeremo da esempi nel settore privato ad altri nel settore pubblico, effettuando interviste in profondità e scandagliandone il talvolta inconscio universo ispiratore di riferimento.

Ne emergerà un quadro di approcci simili sotto il profilo manageriale e di esercizio della leadership, a dimostrazione che, soprattutto sotto il peso dello stress determinato da un'esigenza di cambiamento e di resilienza, i migliori profili che emergono in un leader tendono ad assomigliarsi.

Ciò che ne deriverà è una sorta di leadership, appunto, dell'emergenza, divenuta sempre più presente (e familiare) tra noi, soprattutto in occasione delle varie fasi della pandemia in atto. Dalla osservazione dei casi concreti, sulla base esperienziale, cercheremo infine di evidenziare quei profili di leadership che, qualora attuati trasversalmente nella quotidianità, performerebbero in misura considerevole l'operato dei soggetti a capo di organizzazioni più o meno complesse, come quelle dei presidi territoriali di polizia.

In altre parole, passando in rassegna i vari profili che saranno emersi dalla nostra analisi, andremo ad isolare le singole declinazioni sotto le quali, il leader di successo (in particolare quello degli apparati di sicurezza), riesce, soprattutto nei momenti di crisi, ma anche nella quotidianità, a dare fondo a tutte le sue competenze burocratiche e manageriali, organizzando al meglio il proprio dispositivo, gestendo efficacemente le risorse a propria disposizione, facendo un sapiente e lungimirante uso della comunicazione interna ed esterna, fornendo una visione[4] e ponendo in essere idonee strategie di storytelling.

* * *

In the collective imagination, as well as in the subconscious mind of many actors involved, the approach followed by Management Grade Police Officers/Officials seems to be excessively still based on a traditional

4) Per dirla con Seneca, "non esistono venti favorevoli per il marinaio che non sa dove andare".

distribution of competences, management and control skills aimed at achieving proper results at management and operational level.

As a matter of fact, on the one hand the need to maintain this kind of approach (especially in the fields where the hierarchical structure is more important) is still strongly felt but, on the other hand, also police forces are willing to carry out a deep and modern analysis on this matter from the organizational, bureaucratic and management perspective and, above all, in terms of leadership, communications (internal and external channels) and social interaction, in the light of the implementation of the so called "New public management", introduced in the framework of the public sector reform[5].

From this perspective, the topic concerning the management of human resources represents an essential aspect of the development processes, such as modernization of public administration and, in its context, of police forces.

The goal is to create a stronger relationship of confidence between citizens and Public Administration, as well as to highlight the role of civil servants with the aim of spreading the culture of efficiency, value, honesty and to improve the understanding of the new processes, such as the reform of Management Grade Police Officers/Officials.

In the light of the rapid changes and to the unprecedented challenges raised in the last decades, Management Grade Police Officers/Officials managed to avoid a rigid approach, thus adopting a more flexible attitude, providing rapid and efficient responses and taking into account the complex situations to be faced as an opportunity rather than a threat[6]*. Those professionals were able to create synergies and to deal with trade unions (with which a relationship of cooperation and sharing of know-how was created) and military representatives, with the aim of safeguarding the rights of their partners and offering better services to citizens.*

As a matter of fact, law enforcement leaders, as well as those from private sector and public administration, are daily involved in coordinating, spurring and directing their colleagues and, at the same time, in indicating clear and practical guidelines to achieve their objectives in the framework of rapid developing and complex scenarios.

---

5) The main purpose of this kind of management of public sector, which uses private sector management model, is to achieve major results, thus evaluating the deep changes occurred in public administration and in line with an approach based on the importance to be an institution dedicated to improve services intended for the community (M. Morcellini - C. Mosca, *La sapienza della sicurezza*, p. 261).

6) A.F. De Toni - L. Comello, *Prede o ragni? Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Turin, Utet, 2009.

The Management Grade Police Officers/Officials of the future (and also of today), must be able to provide a higher level of public service, thus bringing together the special tasks and the motivations of the individual police officers/officials with the organizational characteristics of their administration. From this perspective, their administration must be considered as an entity similar to a company (in the respect of the fundamental principles of their administration), adopting a managerial approach strongly characterized by different and adequate leadership profiles and related organizational/bureaucratic standards. However, as we have considered in this dissertation, police forces' organizations should establish daily communication links also with external contexts (including the cultural, business, training circles of the third sector). This new approach brings about further possibilities to establish relationships as well as a remarkable ability to spread valuable security strategies to society and to achieve an increasing improvement of leadership and management skills.

Thererefore, the need to create a high-performance organizational structure has become more and more evident, with the aim of achieving the best results for the benefit of citizens, without wasting resources and time, in the full awareness of the importance for law enforcement members to be totally engaged in the creation of relationships based on mutual confidence (especially in terms of renovation of cultural and behavior patterns).

Moreover, the increasing prominence of a new concept of the roles of law enforcement manager and leader is to be underlined, also taking into account the concept of hierarchical structure. In this regard, the development and the management of personnel, including the aspects related to delegation, control and coaching, are to be considered as priorities.

It is to be pointed out that also in the framework of Public Administration (even more in the context of Police Forces) the need to remarkably foster the process of change is more significant. This is the result of the complex social, political and economic situation developed in the last few years at national and international level, as well as of the serious crisis deriving from the COVID-19 pandemic.

In fact, this analysis is strictly connected with the current situation and with the relevent dramatic changes which have brought about the need to focus our attention on the concept of the so-called leadership in emergency management.

The strategic trend to move from a bureaucratic[7] to a managerial

7) A "good democracy" must be the pivot of an efficient complex organization.

perspective, from an approach based on the fulfilment of tasks to the achievement of results, from the hierarchical model of command and control to a new model based on direction, evaluation, motivation and performance of staff (more characterized by an efficient leadership), has become an urgent need, in the light of the serious critical situation we have to face.

In this scenario (which has suddenly developed and impacted as a tsunami on all the complex organizations), including the whole framework of the country system, also Police Forces have been involved in the emergency, adopting negative but in most cases positive attitudes of response, resilience and change management, thus allowing security actors to be able to run the crisis and to find proper solutions.

The current situation deriving from the COVID-19 pandemic has considerably underlined that, together with the managerial aspects concerning the work activity organization, the leadership profiles are more and more outstanding, taking into account plenty of factors, such as values, identitiy, confidence, relationship, involvement, participation and integration of the actors involved.

This dissertation is aimed at highlithing the remarkable importance of the valuable connection between the ability to involve the individual actors and evaluators of the process of change and a greater rationalization and innovation at managerial level. In this framework, the Management Grade Police Officers/Officials must be regarded as a point of reference both in the case of ordinary circumstances and in the case of situations of emergency. In other words, the professional figure of the manager with leadership skills is outlined. He/she should be able to evaluate the developing of the situations, as well as to foster the innovations in his/her organization, with the purpose of adjusting the relevant structure to real social life, thus making it more in touch with people at local level.

Starting from a theoretical analysis, indicating that the need to question the ideal characteristics of the leaders has always been felt by people, the concrete experiences of the leaders have been examined (both as regards police forces and private sector, as well as health care sector), taking into account their ability to run the first phase of the COVID-19 pandemic. This publication describes their ability to make choices, their emotional stress, interior troubles, as well as their organizational, operational, management, communication and relationship strategies. Moreover, this dissertation illustrates some examples concerning the private sector as well as the public sector, carrying out in-depth interviews and analyzing the relevant main issues.

Then, a set of approaches, showing the same characteristics as regards management and leadership skills, is illustrated to demonstrate the existence of analogies among the best leadership profiles, above all when the leaders are under stress due to a need to undertake a process of change and achieve resilience.

As a matter of fact, we have become accustomed to a kind of leadership in emergency management, above all during the different phases of the ongoing COVID-19 pandemic. Our intention is to analyze the real cases, taking into account the gained experiences, and finally we try to point out the leadership profiles which should be daily implemented to enhance the activity of professionals in charge of more or less complex organizations, such as for example local police stations.

In other words, the review of the different profiles emerging in our analysis illustrates the peculiar features of successful leaders (in particular those operating in the field of security) who are able to implement all their bureaucratic, managerial competences, above all during the critical periods as well as in daily life, thus organizing in the best way their service and effectively directing the available resources. Moreover, this kind of leaders must be wise and far-sighted in using internal and external communications, thus demonstrating to have a long-term planning[8] and implementing proper storytelling strategies.

* * *

1. *Leadership.* Cenni introduttivi

1.1. Uno sguardo all'origine del pensiero sulla *leadership*

Quello della *leadership* è un tema complesso che si presta da sempre a diverse modalità di approccio, ognuna finalizzata ad individuare quale sia il migliore modello possibile.

Le scienze sociali ne forniscono differenti definizioni che rimandano tutte ad un'attività, ad un processo, ad un'attitudine in grado di influenzare (ed influire su) un gruppo di persone, che sia un *team*, un *reparto*, una *squadra*, uno *staff* o una realtà più complessa, come un'organizzazione, verso il raggiungimento di uno o più obiettivi comuni in determinate situazioni.

8) Seneca declared: "There is no fair wind when the sailor has no planned route".

Il tema della *leadership*, di stampo aziendale o meno, è stato abbondantemente trattato da sempre. Sin dai primi filosofi, ci si è posti la domanda di quali caratteristiche potessero riguardare i *capi.*

Il termine inglese è ormai divenuto familiare, venendo associato a un'immagine di guida, di comando, riferentesi a una figura di spicco, che emerge dal resto del gruppo. La parola contiene il verbo *to lead*, che significa *condurre* ed anche il termine *ship*, cioè *nave*. Condurre, a sua volta, deriva dal latino *cum ducere*, guidare insieme.

Il concetto di *leadership* è antichissimo e moderno allo stesso tempo.

È antico perché, sin dalla notte dei tempi, sono esistiti personaggi che hanno guidato l'evoluzione dell'uomo, quali agenti di cambiamento che hanno forgiato la vita dei popoli e delle collettività, guidando le transizioni e facendo nascere emozioni e progettualità.

In ogni contesto, anche nella pratica, nell'ambito di un gruppo, di un'aggregazione sociale (ivi compresa un'azienda o un reparto delle forze dell'ordine), spicca sovente l'atteggiarsi di un *capo*, di un individuo che "sta davanti".

To lead può avere infatti molteplici significati. Da un lato, può significare guidare gli altri, dirigerne le attività, averne il comando. Dall'altro, può però essere inteso anche nell'accezione di eccellere, di ricoprire una posizione di prestigio e di preminenza, di essere all'avanguardia.

Può significare anche "stabilire una direzione ed influenzare altri a seguirla: la costruzione di una meta, il coinvolgimento attivo ed emotivo, la convinzione di dover raggiungere un obiettivo senza sentirsi costretto a farlo"[9].

Esistono diversi modelli di *leadership* (e relative, molteplici modalità di esercizio della stessa), sperimentati ed esplicati in differenti contesti manageriali, aziendali, di comando ed istituzionali.

Si potrebbe dire che la *leadership* è la capacità del *leader* di interagire con il gruppo, cogliendo in ciascuno dei suoi elementi le attitudini e le capacità migliori, al fine di guidarlo verso il raggiungimento dell'obiettivo comune con successo.

Nell'indagine sulla *leadership*, è interessante evidenziare come l'approccio filosofico[10] volto a riscoprire sotto nuova luce l'antica figura del saggio, ovvero del filosofo, così come inteso soprattutto nell'antichità, sia utile, non tanto alla gestione dell'organizzazione, quanto al *manager* per fornire risposte alternative o una lettura critica delle situazioni complesse. Il *leader* di oggi, o meglio, la guida manageriale, il capo, il comandante che

9) Croizer e Fiedberg (1978), citati da M. Decastri, *Leadership*, Guerrini e Associati, Milano, 2011.
10) P. Errand, *La filosofia aiuta il manager*, Tecniche nuove, 2016.

naviga nei mari tempestosi e mutevoli del continuo cambiamento, sembra possedere molte delle caratteristiche che nel mondo antico si attribuivano al filosofo, ovvero all'uomo *compiuto.*

Seguendo questo approccio, gli antichi filosofi ed i pensatori di un tempo (come Socrate, Platone, Aristotele, Machiavelli), che hanno aiutato a comprendere il presente e costruire il futuro attraverso strategie adeguate ed una efficace comunicazione, ma anche figure di riferimento capaci di capire la psicologia del contesto e delle emozioni (ad esempio Freud, Goleman e ad altri pensatori) diventano un utile riferimento ereditato sino ai nostri giorni per identificare un concetto di *leadership* basato, non solo sulle competenze, ma anche sulle abilità emozionali.

Gli insegnamenti della filosofia possono essere riscoperti in chiave manageriale e di *leadership*[11] ed aiutano a comprendere i limiti delle varie teorie, consentendo di superare i modelli tradizionali, sia basati sulla sola teoria economica (fondata sui risultati produttivi), sia concentrati sull'aspetto psicologico e motivazionale.

Tale approccio fonde nella *leadership* del futuro, non solo le capacità tecnico-professionali unite all'intelligenza emotiva, ma anche la *visione* per così dire *filosofica* della sfida, ovvero dell'obiettivo da raggiungere.

Il saper coinvolgere e trasferire al gruppo lo *scopo* dell'organizzazione risponde al bisogno degli individui di identificarsi nella missione da compiere, nel risultato da raggiungere, consentendo di non sentirsi solo come *pedina* o *segmento* di un ingranaggio complesso finalizzato al raggiungimento di un obiettivo comune (che pure può costituire una modalità di *leadership* funzionale e meritevole), quanto piuttosto come parte integrante di un lavoro che si pone l'obiettivo di perseguire il bene – non solo economico – della società.

In altre parole, emerge la tendenza, nel contesto attuale, condizionato e vulnerato anche da gravi crisi e cambiamenti, quale l'emergenza pandemica da Covid-19 (che impone un ripensamento, non solo del presente, ma anche del futuro), di dare importanza al carattere, non solo contingente (la sfida del momento), ma anche morale ed etico, delle grandi sfide manageriali.

In tale contesto, può essere utile ripercorrere senza pretesa di esaustività, alcuni dei tratti e delle caratteristiche della *leadership* già note nel pensiero filosofico, sia antico, sia moderno.

Già tra il 400 ed il 300 a.C., Platone afferma il concetto di *leadership*,

11) Cfr. *Il tempo del manager. Per una filosofia dell'organizzazione*, a cura di Antonello Goi, 2019, in *https://www.leadershipmanagementmagazine.com/articoli/il-tempo-del-manager-per-una-filosofia-dellorganizzazione.*

riconoscendo una gerarchia umana, ove si collocano individui capaci di comandare e dirigere ed altri destinanti invece ad essere comandati.

Dagli insegnamenti di Aristotele, invece, si può ricavare come un *leader* si distingua per tre qualità: *ethos, pathos e logos*[12]. Tali virtù si esprimono attraverso la capacità di suscitare emozioni e le abilità comunicative. In particolare, da *pathos* e *logos* dipendono, per esempio, le capacità di motivare e di coinvolgere, mentre *ethos* per un *leader* significa sentirsi responsabile del proprio operato, delle sorti e della crescita del gruppo.

Un approccio diverso, incentrato sull'aspetto emotivo del *leader*, viene invece in luce con Sigmund Freud, il quale muove dalla visione emotiva ed irrazionale del gruppo e dalla concezione carismatica del *leader* di M. Weber, ma al tempo stesso va a ricercarne l'origine intima nell'*Io*[13].

In età post-contemporanea, un ruolo fondamentale hanno assunto gli studi di Daniel Goleman che, ne "*L'intelligenza emotiva*" (1998) ha fornito uno strumento per un ripensamento dei modelli tradizionali della *leadership* verso un approccio emotivo nella relazione del *leader* con il gruppo.

1.2. L'intelligenza emotiva

Le ricerche effettuate dallo psicologo Daniel Goleman (*Emotional Intelligence*, 1995)[14] hanno dato origine al concetto di *intelligenza emotiva*, che può essere sinteticamente ricondotta alla capacità di:

– percepire e identificare le emozioni in sé stesso e negli altri;
– usarle per pensare creativamente e prendere decisioni;
– essere in grado di comprenderne il significato in modo aperto e senza difese.

Goleman ha introdotto il concetto di *leadership risonante*, in cui il *leader*, dotato di intelligenza emotiva, è in grado di entrare in risonanza con gli altri, sintonizzandosi sulla loro lunghezza d'onda, comprendendoli e riuscendo quindi a dirigerli verso una meta comune.

Più esattamente, per *intelligenza emotiva*, si intende la capacità di gestire le relazioni di sostegno e influenza nei confronti dell'intero gruppo, allo scopo di orientare impegno e competenze verso il raggiungimento degli obiettivi. Queste abilità spaziano dalla capacità di alimentare e conservare legami personali, di mediazione e risoluzione dei conflitti, alla capacità di analizzare

12) Cfr. G. Grasso, *Content marketing: la lezione di Aristotele*, 2016, in *https://www.insidemarketing.it/content-marketing-persuasione-ethos-logos-pathos-aristotele*.
13) Cfr. S. Freud, *Psicologia delle masse e analisi dell'io*, Newton Compton Editori, 2012.
14) Cfr. D. Goleman, *L'intelligenza emotiva*, Bantam Books, 1995.

sé stessi e le altre persone, individuando interessi, emozioni e motivazioni per gestirli al meglio, sino all'abilità di organizzazione del *team* di lavoro.

Pertanto, accrescere e migliorare le competenze di intelligenza emotiva potrebbe essere essenziale per le posizioni di guida nei nuovi contesti di cambiamento.

Fattore determinante in tale contesto è la *resilienza*, che può essere definita come "*la capacità di adattamento positivo in contesti caratterizzati da sfide di elevato livello, sviluppata lungo tutto l'arco della vita con successo e conseguente a situazioni, avvenimenti o esperienze che possono modificare significativamente lo status quo della persona*" (Lopez, Snider, 2009).

Gli antichi chiamavano questa caratteristica *forza d'animo*. Essa coincide, per certi versi, con una delle quattro virtù cardinali, la fortezza (*fortitudo*)[15].

L'*empatia*, vale a dire la capacità di percepire lo stato d'animo ed i sentimenti altrui, si sviluppa innanzitutto con l'*ascolto* ed è legata alla consapevolezza, in quanto la conoscenza profonda delle proprie emozioni è alla base della capacità di riconoscere e comprendere le emozioni degli altri.

L'ascolto attivo pone l'individuo nella posizione di comprendere meglio quello che l'altro dice senza giudicarlo e senza interpretarlo alla luce delle proprie conoscenze/esperienze e convinzioni, ma anche di prestare reale attenzione a ciò che gli altri comunicano, cercando di capire, non solo il contenuto, ma anche i motivi della comunicazione.

Nell'*ascolto attivo* si presta attenzione anche al linguaggio del corpo. L'empatia si sviluppa infatti anche imparando a riconoscere i segnali non verbali, i quali comunicano emozioni.

Credere nei collaboratori e sostenerli in un percorso che li porti a confidare nelle proprie capacità migliora le *performance* e il clima organizzativo, oltre al lavoro del *team*.

L'importanza del lavoro di gruppo in cui si sviluppano mentalità collaborative è ritenuto un modello efficiente e si esprime attraverso l'esigenza di una *leadership* specifica riscontrabile nella figura di un *team builder* efficace.

1.3. La teoria ad "U" di Otto Scharmer

La centralità di un ascolto profondo ed empatico nell'ambito del modello emozionale di Goleman ci porta ad approfondire il viaggio di ascolto interno

15) P. Trabucchi, *Tecniche di resistenza interiore*, Mondadori, 2019.

alle organizzazioni necessario per affrontare processi realmente evolutivi.

Un approfondimento particolare merita infatti la teoria "U" di Otto Scharmer[16], detta anche teoria del "punto cieco" della *leadership*, frequentemente considerata nel *coaching*, nella consulenza organizzativa, nel *team building*, ma anche a livello individuale.

Essa rappresenta un buon punto di riferimento, soprattutto nei momenti di crisi o di cambiamento di un'azienda o comunque di un'organizzazione e si basa su una *leadership* che assume pienamente valore partendo dall'ascolto di sé e degli altri.

Nella realtà, in tali casi, vi è infatti la tendenza a risolvere problemi nuovi facendo ricorso alle stesse idee. Si rende invece molto spesso necessario un sostanziale mutamento di strategie, comportamenti, processi organizzativi e stili di *leadership*, passando per un ascolto empatico caratterizzato da un'apertura di cuore e mente.

Il modello a "U" rovescia il processo usuale, consentendo di raggiungere un "punto cieco" attraverso un'analisi approfondita della realtà che permette, da un lato di liberarsi delle abitudini, delle incrostazioni del passato, delle idee consolidate e dei pregiudizi, dall'altro di aprirsi ed affrontare resistenze di pensiero, emozioni e volontà, verso un futuro diverso.

Di norma, infatti, il passaggio tradizionale dal passato al futuro costituisce una sorta di banale *downloading*, in cui non si fa altro che scaricare nozioni acquisite, esperienze pregresse, idee preconcette, ivi compresi i luoghi comuni. Secondo tale tradizionale approccio, si ascolta solo chi la pensa come noi, senza dare luogo ad alcuna elaborazione critica originale.

Invece, per riuscire a raggiungere un futuro di vero e proprio cambiamento, in cui a nuove problematiche devono corrispondere soluzioni nuove, occorre abbandonare un percorso superficiale routinario, dando luogo ad un processo di immersione e riemersione, appunto ad "U".

Tale teoria riveste una fondamentale importanza nell'ambito di una concezione moderna di una *leadership efficace*, chiamata a confrontarsi quotidianamente con la sfera emotiva dei propri collaboratori e con innumerevoli e complesse esigenze di cambiamento e di fronteggiamento dell'emergenza. In tale ambito, si rileva infatti indispensabile creare uno spazio di comunicazione, che consenta di passare da un flusso bidirezionale di dati, alla libera messa in comune di differenti stati d'animo e punti di vista. Tale processo, epurato di atteggiamenti pregiudiziali, consente di individuare una nuova strada da seguire in un inedito "sentirsi insieme come gruppo",

16) Professore al *Massachusetts Institute of Technology* di Boston e fondatore del *Presencing Institute*.

in cui il futuro, quasi per magia, sprigiona automaticamente e si cristallizza partendo dalla stessa energia originata nel *team* alla luce di un ascolto aperto e profondo.

2. La *leadership* nelle organizzazioni

2.1. *Management* e *leadership*

Nelle organizzazioni, intese come un insieme compiuto di strutture, conoscenze e competenze che permette di guidare e influenzare il comportamento delle persone al fine di raggiungere un obiettivo, la necessità di coordinare, controllare e programmare, sia il funzionamento organizzativo, sia l'esecuzione dei compiti assegnati ai singoli membri richiede un'attenta analisi delle modalità di gestione dell'azione di direzione/comando. Nella figura di un comandante/dirigente devono convergere aspetti di valorizzazione, sia della componente manageriale, sia di quella di *leadership.*

Le due caratterizzazioni, assolutamente complementari, rappresentano quindi, nell'economia, come nelle realtà organizzative moderne (ivi comprese quelle delle forze di polizia), le due facce di una stessa medaglia. Tuttavia, si distinguono per alcuni significativi profili.

Il *management* ebbe origine con la rivoluzione industriale, quando vi era la necessità di gestire procedure sempre più automatizzate e i lavoratori erano destinati ad eseguire compiti ben precisi. Il responsabile di una unità produttiva dell'epoca doveva pensare all'efficienza, seguendo le procedure, organizzando il lavoro, assegnando le persone giuste rispetto ai compiti da svolgere.

La componente manageriale, pertanto, afferisce all'esercizio di una funzione di comando o di direzione. Il *manager* fa uso del potere che consegue al suo posizionamento nella gerarchia dell'organizzazione. Pianifica, attua e perfeziona il proprio modello organizzativo. Gestisce le risorse umane, finanziarie e materiali, ne performa l'utilizzazione, in vista di obiettivi e risultati dell'organizzazione, di cui rimane responsabile. Con competenza e professionalità, spetta a lui modellare la propria struttura, effettuando analisi di contesto, pianificando gli obiettivi e le attività essenziali, sovraintendendo ai processi operativi e controllando i risultati conseguiti. Per fare questo, è indispensabile che egli ponga particolare attenzione anche alle singole caratteristiche dei propri collaboratori, collocandoli nel giusto settore (affinché essi possano esprimere appieno il proprio potenziale), con una conseguente distribuzione, razionale e funzionale, dei compiti da assolvere.

Per attuare quanto sopra, è doveroso che il *manager* impartisca ordini e direttive chiari ed inequivocabili, dando luogo ad una puntuale azione di controllo, al fine di verificare se, nel rispetto dei primi, i risultati auspicati siano stati, o meno, conseguiti.

In altri termini, il *management* attiene alla componente *hard* di una struttura organizzativa, afferendo ad attività concrete, ai risultati, alle regole e ai processi gestionali.

Con il sopraggiungere della nuova economia, *management* e *leadership* divengono sempre meno distinguibili, poiché il valore deriva sempre più dalle competenze e dal *know-how* delle persone.

Gli impiegati di un'azienda, infatti, oggi si aspettano che i loro *manager*, non solo gli assegnino un compito, ma definiscano per loro uno scopo, un obiettivo da raggiungere. Allo stesso tempo, un capo d'azienda non è solo chiamato a dirigere, ma anche a formare i propri collaboratori, aumentandone le competenze, ispirandone la motivazione e lo spirito di squadra, esaltandone il talento e stimolando ognuno a dare il meglio di sé.

In tale nuovo contesto, quella che era una comunicazione unidirezionale, da parte del *manager*, ha lasciato spazio ad una comunicazione bidirezionale, quale è quella del *leader* nei confronti del proprio *team*.

In altre parole, la *leadership* può quindi essere considerata la componente *soft* del responsabile di una organizzazione.

Nell'immaginario collettivo, la capacità di *leadership* fa riferimento ad abilità speciali nelle relazioni interpersonali, ad una spiccata capacità decisionale e ad una *vision* che permette di guardare al futuro pianificando. Il *leader* possiede un'elevata intelligenza sociale, è dotato di grande capacità di sintesi ed è in grado di interpretare efficacemente e tempestivamente il mondo che lo circonda, dimostrandosi rapido e risolutivo nell'affrontare i problemi.

Per un dirigente/comandante delle forze di polizia, tutti gli approcci richiamati debbano contemporaneamente trovare spazio nei differenti momenti di esplicazione della funzione[17]. Talvolta potrà essere prevalente l'una o l'altra delle due componenti. Più spesso esse dovranno armonicamente alternarsi o sovrapporsi per la gestione di situazioni complesse o di fasi di crisi.

Esiste pertanto uno stretto rapporto di complementarietà esistente tra *management* e *leadership*. Laddove per il primo si intende un processo razionale, fatto di attività concrete, tangibili, orientate ai risultati. La seconda invece, più orientata ai cambiamenti di contesto, afferisce maggiormente ai valori, alla fiducia, alle doti umane e carismatiche. Le due componenti, entrambe necessarie per il

17) Si pensi alle fasi di pianificazione, controllo, organizzazione, valutazione, formazione, direzione ed operative o di emergenza.

successo dell'Istituzione di appartenenza, devono sapersi adeguatamente combinare, bilanciandosi. Un forte *management*, privo di *leadership*, risulterebbe infatti troppo regolato, quasi soffocante e certamente privo del necessario slancio per affrontare le sfide future. Al contrario, un approccio troppo improntato alla *leadership*, senza una solida base di *management*, sarebbe eccessivamente orientato al cambiamento, esponendo l'organizzazione a rischi pericolosi e non preventivati.

Sotto il profilo del *manager*, il comandante/dirigente delle forze di polizia infatti deve essere strutturato, controllato, analitico ed orientato al rispetto delle regole, per il governo delle realtà complesse. Sotto quello della *leadership*, egli invece deve essere più sperimentale, ideativo, destrutturato, flessibile e appassionato, per la gestione del cambiamento.

Un buon dirigente/comandante deve decidere il da farsi e, per attuare un piano, deve saper creare (già prima dell'esigenza) un efficace *network* di relazioni ed adeguati processi per il raggiungimento degli obiettivi.

Ogni organizzazione complessa, infatti, da un lato è chiamata a conseguire un traguardo futuro (attraverso pianificazione e *budgeting*), dall'altro deve essere sempre orientata ad un cambiamento costruttivo (con l'individuazione di una direzione, di una visione e di una strategia per gestirlo). Sotto tale profilo, da un lato il *management* tenderà a realizzare il piano, organizzando e strutturando (definendo ruoli e compiti di ognuno, delegando le principali responsabilità, ecc.), dall'altro, la *leadership* lo farà allineando le persone, comunicando con loro, ispirandole e motivandole[18], anticipando e gestendo i cambiamenti, con approccio resiliente.

Il quadro delineato è invero riscontrabile anche nella quotidianità della vita dei presidi delle forze di polizia. L'esperienza sul campo dei dirigenti/comandanti ai vari livelli li pone infatti a confronto costantemente con l'assolvimento degli ordinari compiti di istituto, ma anche con la pianificazione di linee d'azione a medio-lungo termine. Anche per il dirigente/comandante delle forze di polizia si rende quindi indispensabile essere *manager* e *leader* allo stesso tempo. Egli, accreditandosi quale figura cardine per la risoluzione dei problemi, deve, da un lato saper gestire la complessa struttura organizzativa, dall'altro fungere da guida, da punto di riferimento per i suoi collaboratori, creando consenso ed incoraggiando questi ultimi a contribuire (realizzandosi intimamente) al successo dell'Amministrazione di appartenenza.

---

18) Facendo sì che ogni collaboratore esprima tutto il proprio potenziale, responsabilizzandolo, riconoscendogli, nei limiti dei ruoli e delle gerarchie, un necessario grado di discrezionalità, di autonomia, di autocontrollo, favorendone la crescita in termini di *empowerment* (cfr. M. Morcellini - C. Mosca, *op. cit*., p. 281).

2.2. Il fondamento della *leadership* nelle organizzazioni

Cambiando prospettiva, la questione della *leadership* e delle sue modalità ottimali di esercizio è di particolare importanza nello studio dei gruppi in ambito lavorativo. In questo senso, la *leadership* deve potersi esprimere anche nell'ambito di una struttura organizzativa, per fare in modo che i membri interiorizzino i loro obblighi e li ottemperino rispettando le norme, le regole e gli ordini, anche attraverso un sistema formale che preveda la distribuzione di premi e punizioni.

Il sociologo tedesco Max Weber (1922), fondatore del *management* moderno nelle organizzazioni, ha effettuato tale analisi a partire dall'interesse suscitato dall'aspetto carismatico di alcune figure.

Weber osserva che il carisma rappresenta "*una qualità della personalità di un individuo, in virtù della quale egli si eleva dagli uomini comuni ed è trattato come uno dotato di poteri o qualità*"[19].

L'attenzione viene posta da Weber sul potere e sull'autorità, la cui differenza risiede nella legittimazione, ovvero il riconoscimento da parte di alcuni del potere di comandare di altri e conseguentemente del dovere di sottomissione ad essi[20].

Dal pensiero di Weber sono stati declinati tre tipi di dominazione/autorità:

– il *dominio tradizionale* che muove dal concetto che l'autorità derivi da una sorta di investitura atavica, fondata sulla consuetudine;

– il *dominio carismatico* poggia invece sulla dedizione e la fiducia personale, sul carattere eroico, o su altre qualità di *capo* di un individuo;

– il *dominio legale-razionale*, in forza della validità delle leggi e della competenza, si fonda su un insieme di regole che sono state razionalmente formulate e sanciscono un'obbedienza a doveri stabiliti dalle norme. Caratteristica di questa forma di dominazione è l'impersonalità delle regole razionalmente codificate. Questo tipo di dominio è rappresentato dalla burocrazia, dal moderno funzionario statale.

Dopo Weber, altri studiosi hanno individuato una nuova fonte del potere nelle *zone di incertezza*, ovvero negli spazi organizzativi non regolamentati.

Croizer, ad esempio, ritiene che il potere poggi sul *controllo e la conquista dei margini di incertezza*, cioè sulla capacità di riadattare le risorse e condizionare il comportamento altrui al di fuori delle regole.

Taylor invece pone attenzione sulla capacità di ciascun soggetto coinvolto

19) Cfr. M. Weber, *The theory of social and economic organization*, Free Press, 1948.
20) M. Decastri - Z. Lilov, *Leadership: dalla letteratura alla teoria manageriale*, 2011.

nell'organizzazione di sviluppare autonome strategie. Il che comporta che, oltre alle regole dell'organizzazione, rileva l'attitudine di alcuni a "contrattare" il proprio impegno nell'organizzazione in base ai propri interessi.

H. Fayol, sulla scia del pensiero di Weber e Taylor, si concentra sulla funzione direttiva, individuando alcuni tratti caratteriali ed alcune qualità necessarie: capacità intellettuali, forza morale, cultura, forza fisica, esperienza e conoscenze tecnico-scientifiche. Inoltre, pone l'accento sull'importanza della distinzione tra governo e direzione, alla base del *management* moderno.

Dagli studi sull'organizzazione, emerge che i modelli per così dire "statici" non sono efficaci nei momenti di crisi. Si distingue pertanto la *leadership di continuità* (quando l'organizzazione è stabile) e la *leadership di passaggio* (nei momenti di crisi), che necessita di ulteriori strumenti per essere efficace: capacità di individuare i punti critici dell'organizzazione, definire un progetto alternativo e condurre persone e organizzazione verso nuovi assetti.

Lo stile adottato dal *leader* all'interno dell'organizzazione caratterizza e condiziona la relazione con il gruppo impattando sul processo. Dalle ricerche di Kurt Lewin (psicologo accreditato come fondamento della psicologia sociale)[21], si distinguono infatti tre diversi stili negli ambienti di gestione organizzativa:

– il leader *autoritario* mira ad una dipendenza assoluta dei suoi membri da sé stesso, instaura una rete di comunicazione estremamente centralizzata, utilizza spesso sanzioni e punizioni esemplari ed è molto rigido e diffidente;

– il leader *democratico* si comporta in modo contrario al precedente: instaura, all'interno del gruppo, una struttura comunicativa aperta, consentendo ai membri di partecipare in maniera attiva. In genere, questo *leader* ripone molta fiducia nei collaboratori e cerca di diventare "uno del gruppo";

– il leader "*lascia fare*" è sostanzialmente un "*non leader*". La sua presenza o assenza non determina differenze significative.

2.3. Modelli di *leadership*: differenti approcci moderni e post-moderni

In epoca moderna e post-moderna, il concetto di *leadership* muove dalla figura del *grande uomo* del filosofo Thomas Carlyle, vale a dire la teoria più in voga fino all'Ottocento, secondo cui "*la storia del mondo è la storia di grandi uomini*". Secondo questa visione, sono le attitudini innate a fare i *leader carismatico*[22].

21) Cfr. K. Lewin, *I 3 stili di leadership*, 2021, in *https://it.yestherapyhelps.com/the-3-leadership-styles-of-kurt-lewin*.

22) T. Carlyle, *On Heroes, Hero-Worship and the Heroic in History*, Fredrick A. Stokes & Brother, New York, 1888.

Tuttavia, l'approccio per tratti non è sufficiente per delineare una *leadership efficace* universalmente valida.

È stato perciò inevitabile che l'attenzione si spostasse (durante tutti gli anni '60 e '70) alla ricerca dei *comportamenti* che caratterizzano le azioni ed allo studio delle *situazioni* che ne favoriscono l'espressione[23].

Si è reputato, in particolare, che siano le *azioni* e le *competenze* di una persona a conferirgli capacità di *leadership.*

Alcuni ricercatori[24], in particolare, hanno ritenuto che l'adeguatezza della *leadership* dipenda dagli aspetti specifici che interessano l'individuo in un particolare contesto e momento (B. Bass, 2008). Nonostante il concetto di *leadership* sia estremamente diversificato, tanto che ne sono state individuate numerose definizioni (P. Ross, 1993), è possibile inquadrarlo, esaminando gli esiti di studi autorevoli, entro tre cornici teoriche definite, che consentono di interpretare fenomeni organizzativi complessi.

La *leadership transazionale*[25] si focalizza sulla relazione tra *leader* e collaboratori, intesa proprio come una serie di flussi emozionali e di gratificazioni orientati a massimizzare i vantaggi organizzativi e individuali.

Questo modello richiede che il *leader transazionale* sia capace di:

– valutare le buone *performance* ed il raggiungimento di un obiettivo, in modo da distribuire le relative *ricompense*;

– capire i segnali di una *performance* negativa, in modo da anticiparla e, se del caso, intervenire;

– assumere un comportamento permissivo nei confronti dei collaboratori, lasciando una certa autonomia.

Dalla *leadership transazionale* si è passati *quella trasformazionale*[26].

Per J. M. Burns[27] (1978), il *leader trasformazionale* (o *trasformativo*) è una persona capace di aumentare il livello di *consapevolezza* dei collaboratori rispetto al valore dei risultati desiderati e ai metodi per raggiungerli. Il suo obiettivo finale è portare i collaboratori ad interessarsi al bene dell'organizzazione nel suo complesso (meccanismo alla base del successo

---

23) Ralph Stodgill (1948) e Richard Mann (1959). Cfr. *Comprensione della teoria dei tratti della leadership*, in *https://it.amenajari.org/articles/theories/understanding-the-trait-theory-of-leadership.*

24) B. Bass, *The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications*, 2008.

25) B. Bass - B.J. Avorio (a cura di), *La leadership trasformazionale. Come migliorare l'efficacia organizzativa*, Guerrini e Associati, Milano, 1996.

26) Cfr. J.A. Mccleskey, *Situational, Transformational, and Transactional Leadership and Leadership Developement*, Journal of Business Studies Quarterly, vol. 5, n. 4, 2014, in *https://www.consvip.org/2017/01/11/tre-modelli-fondamentali-della-leadership-confronto.*

27) James M. Burns, autorevole studioso americano del secolo scorso in tema di *leadership*, partì dai limiti delle teorie formulate fino a quel momento per dare forma al concetto poi sintetizzato nell'espressione *leadership trasformazionale*.

di taluni amministratori delegati, dell'efficacia dei manager, dell'intelligenza emotiva e della *leadership cross-culturale).*

Per W. Bennis e B. Nanus (1985), il *leader trasformazionale* deve saper catturare l'attenzione attraverso la visione, comunicare il significato attraverso immagini e racconti, mantenere la fiducia del gruppo e favorire la più ampia realizzazione delle persone attraverso la crescita dell'autostima.

Altri autori hanno invece messo in relazione la *leadership* con i risultati organizzativi, il tasso di *retention* e gli stili di adattamento al lavoro dei collaboratori, suggerendo che l'adozione di comportamenti e stili di *leadership* calibrati sulle tendenze e le abitudini all'autoregolazione e all'auto-adattamento al lavoro dei collaboratori consente di diminuire il tasso di *turnover* organizzativo e di aumentare la stabilità interna dell'organizzazione[28].

Il *leader trasformazionale*, infatti, coltiva le risorse umane e si dedica alla loro crescita, spingendole ad andare oltre gli interessi personali, per il bene del gruppo.

Le organizzazioni con *leader trasformazionali* mostrano maggiore accordo sugli obiettivi comuni tra i capi, tra i *top manager* e tra coloro che rivestono ruoli apicali.

Si ritiene che la *leadership trasformazionale* abbia un maggiore impatto sui risultati di gestione ed economici in un'azienda di piccole dimensioni, a conduzione familiare, rispetto ad un'azienda con un'organizzazione più grande e più complessa

Risulta inoltre efficace quando il *leader* interagisce direttamente con la forza lavoro per prendere decisioni e meno efficace quando le decisioni vengono prese da un Consiglio d'amministrazione, quindi in una struttura complessa.

Ancora oggi si ritengono valide alcune caratteristiche che possono aiutare a capire quale *leader* può essere più trasformativo[29]: estroversione/socialità, ascendente/dominio, autostima, apertura all'esperienza/assunzione di rischi, autocontrollo, resilienza, intelligenza sociale, pratica ed emotiva.

Con la teorizzazione del modello della *leadership situazionale*, si passa, dall'idea di un modo di reagire sempre uguale, ad azioni calibrate al contesto. Si tratta infatti di un modello che consiste nell'adottare stili di *leadership* differenti a seconda della situazione. Il modello di *leadership situazionale* di Kenneth Blanchard e Paul Hersey[30] afferma che i *manager* devono usare un

---

28) *Leadership Situazionale, Trasformazionale e Transazionale: i tre modelli fondamentali della leadership a confronto*, in *https://www.consvip.org/2017/01/11/tre-modelli-fondamentali-della-leadership-confronto.*

29) B.M. Bass - E.R. Riggio, *Un approccio scientifico alla leadership trasformazionale*, in *https://commitment.uk.com/it/notizie/un-approccio-scientifico-alla-leadership-trasformazionale*, 2020.

30) P. Hersey - K. Blanchard, *Situational leadership theory (SLT)*, 1969.

approccio gestionale diverso a seconda della circostanza. La giusta azione dipende dalla situazione specifica[31].

In conclusione, questa teoria si pone in opposizione completa alla *teoria della personalità* (o del «grande uomo»), in quanto ritiene che vi sia una spiegazione in termini di "richieste funzionali" della singola situazione.

In altre parole, secondo questo approccio, non vi sono *leader* "assoluti" e "sempre validi". "*Un leader efficace in un determinato contesto è l'individuo meglio equipaggiato per aiutare il gruppo a raggiungervi i suoi obiettivi. In un altro contesto o in un altro luogo, qualcun altro può emergere come leader*"[32].

Un ulteriore modello è incentrato su una visione di *leadership condivisa*, ovvero di un processo che viene messo in moto dal gruppo stesso. La *leadership* non è più solo del *leader.* Il ruolo del *leader* è di facilitare il gruppo perché emerga un processo di *leadership* distribuita in esso.

Si passa così dal concetto "*leadership è ciò che sei*", a quello secondo cui "*leadership è ciò che fai*".

Questo processo di *leadership condivisa* deve favorire un continuo processo di *feedback*. È cioè necessario mantenere una comunicazione aperta per ridurre anche incertezze, dubbi ed eventuali ostilità che le persone rischiano di tenersi dentro. Un metodo per favorire il *feedback* è, nella pratica, il *debriefing.*

2.4. Gli stili di direzione

Nel nuovo scenario globalizzato, alla luce di un'attenta revisione dell'argomento[33], si distinguono i seguenti sei differenti tipologie di stili di *leadership*, intesa come "*l'abilità di un individuo di influenzare, motivare e rendere possibile ad altri di contribuire all'efficacia ed al successo dell'organizzazione di cui sono membri*"[34]: autoritario, eroico, affiliativo, partecipativo, pragmatico e c*oaching.*

Questa classificazione si rivela preziosa nelle organizzazioni contemporanee ed a maggior ragione in quelle che, deputate a garantire sicurezza e ordine pubblico, sono chiamate ad operare in ambienti particolarmente complessi, confrontandosi con cambiamenti sociali anche repentini dalle caratteristiche mai riscontrate nel passato.

---

31) K. Blanchard - S. Johnson, *The One Minute Manager*, William Morrow & Co., New York, 1982.
32) G.V. Caprara, *Voglia di leader*, in *Psicologia contemporanea*, mar. - apr. 1996.
33) La teoria sulla *leadership* più riconosciuta viene fornita da D. Bodega, *Le forme della leadership*, ETAS, 2002.
34) In M. Decastri, *Leadership*, Guerrini e Associati, Milano, 2011.

Lo *stile autoritario* pone tutta l'attenzione sul *leader* e sulla sua *forza*. Il *leader* autoritario è il depositario della verità e l'unico riferimento dell'organizzazione. Egli valuta attentamente ogni situazione e impartisce ai suoi subordinati degli ordini precisi, sanzionando rigorosamente coloro che non si attengono scrupolosamente a tali disposizioni. Un approccio di questo tipo è talvolta assai deleterio per l'organizzazione e i suoi membri, poiché diffonde un "senso di terrore", creando un clima molto teso. Le persone sono assoggettate completamente alla volontà del *leader* e, perciò, perdono il loro spirito d'iniziativa. Tuttavia, in situazioni di emergenza o di crisi, una guida forte, almeno temporaneamente, può essere l'unico rimedio per evitare di mandare l'organizzazione allo sbaraglio.

Lo *stile eroico* poggia sulla capacità del *leader* di creare delle visioni altamente motivanti e coinvolgenti. Il *leader* eroico mostra ai suoi seguaci un orizzonte lontano, indicando la via per raggiungerlo. Pertanto, anche se costituisce, come il *leader* autoritario, l'unico riferimento, a differenza di questi, non deve imporre alcunché, perché sono gli stessi collaboratori a voler trasformare la visione in realtà e ad identificarsi con colui che ha illuminato loro la strada. I collaboratori, lavorando in gruppi di lavoro, acquisiscono una visione globale dell'organizzazione e si impegnano maggiormente per perseguire il fine comune.

Lo *stile affiliativo* pone al primo posto gli individui e le relazioni interpersonali. Egli cura maggiormente i propositi, i valori e le emozioni delle persone, mentre lascia in secondo piano gli obiettivi e i compiti. Il suo disegno è quello di costruire dei forti legami emozionali all'interno dell'organizzazione e sviluppare un senso di fedeltà diffuso. Egli mira a creare un clima di armonia e per tale motivo si sforza di comprendere le esigenze dei suoi collaboratori, mostrandosi pronto ad aiutarli nei momenti di difficoltà.

Questo atteggiamento richiede una certa flessibilità ed elevate capacità comunicative. Nell'organizzazione, quindi, si crea un clima di fiducia e di collaborazione, improntato alla massima trasparenza e a una fluida trasmissione delle informazioni. Si sviluppa anche una stima reciproca che cementa il gruppo e stimola la partecipazione al processo decisionale e l'assunzione delle responsabilità. Quest'atmosfera aiuta ad eccellere nei momenti favorevoli, ma è di fondamentale importanza nei frangenti difficili, perché l'unità interna consente di affrontare le avversità indirizzando gli sforzi in un'unica direzione.

Chi adotta questo approccio, non offre tuttavia un concreto aiuto agli individui per cercare di capire come migliorarsi e ciò può risultare molto deleterio in situazioni complesse e incerte, poiché viene a mancare una guida

forte, un punto di riferimento sicuro. Per i motivi descritti, spesso è opportuno abbinare a questo stile una *leadership* più autoritaria, che riporti l'attenzione delle persone sull'importanza del corretto svolgimento delle loro attività per il conseguimento degli obiettivi del gruppo.

Lo *stile partecipativo* ha l'obiettivo di creare un clima sereno e piacevole fondato sul coinvolgimento delle persone e sul rispetto reciproco che viene perseguito con mezzi diversi rispetto allo stile affiliativo. Infatti, il *leader partecipativo* cerca di rendere più prevedibile il comportamento dei suoi collaboratori attraverso la responsabilizzazione. Egli valorizza e considera le idee e le opinioni dei suoi sottoposti lasciando che essi partecipino attivamente, con senso d responsabilità, al processo decisionale.

Lo *stile pragmatico* o *produttivo* è invece quello in cui i *leader* sono portati a definire degli standard di *performance* e a fare in modo che vengano rispettati. Questi *leader* sono affidabili, responsabili e dediti al lavoro. Questo modo di fare, però, può diventare controproducente, quando l'ossessione di operare nel migliore modo possibile, sotto la pressione dei risultati e disponendo di tempi ridotti, porta a pretendere molto da sé stessi e dagli altri.

Il *coaching* più che un vero e proprio stile di direzione è un approccio che mira a sviluppare gli individui. Il *leader* che lo utilizza punta meno sugli obiettivi formali e più sulla volontà di insegnare ai collaboratori (incoraggiandoli) che essi possono sfidare sé stessi e raggiungere obiettivi che mai avrebbero pensato di raggiungere. L'obiettivo è quello di aiutare i singoli a comprendere gli ostacoli che minano il loro sviluppo e a trovare le risorse e le modalità per superarli. È una forma di esercizio della *leadership* che tenta di trasmettere, non un semplice insieme di conoscenze, ma una vera e propria cultura. Ciò implica che chi lo esercita deve avere le competenze necessarie per supportare i propri collaboratori e deve possedere notevoli capacità comunicative, di ascolto e di individuazione delle esigenze e delle priorità. Come si vedrà, il *coaching* è molto utilizzato in ambito aziendale per il raggiungimento di obiettivi a lungo termine, presupponendo che i collaboratori abbiano interesse a recepire gli insegnamenti e mantengano un atteggiamento costruttivo. Si ritiene che, in condizioni ordinarie (non in situazioni di crisi), l'approccio che ne è alla base può rivelarsi prezioso anche nelle organizzazioni delle forze di polizia.

2.5. *Mentoring* e *coaching*

Negli ultimi decenni, soprattutto in ambito aziendale, si è avvertita sempre più l'esigenza di accedere ad innovativi tipi di approccio direzionale, anche in termini di formazione comportamentale, rispetto a quello tradizionale. Stiamo

parlando del *mentoring* e del *coaching*, due metodologie di apprendimento e sviluppo applicate al singolo individuo in ambito professionale.

Con il termine inglese *mentoring*, si indica un processo metodologico formativo in cui il *mentore*[35], esperto di un determinato settore, segue e promuove la carriera e lo sviluppo professionale del *mentee* (di norma un neofita), instaurando con questi un rapporto, non di subordinazione, bensì improntato su una relazione amichevole e cordiale, di complicità, reciproca fiducia e sostegno.

Al tradizionale approccio formativo, basato sulla trasmissione di nozioni teoriche, competenze e conoscenze, intese come "sapere da applicare", si abbina la formazione esperienziale, volta a sviluppare le capacità, o i "comportamenti da attuare" del *mentee*, attraverso una condivisione di contenuti e riflessioni.

Obiettivo del *mentoring* è sviluppare la persona nella sua totalità[36], attraverso l'utilizzo di molteplici tecniche, quali l'analisi delle competenze/abilità, lo *storytelling*, il *role playing*, il *case study*, la condivisione di informazioni e di materiale formativo, la partecipazione ad eventi di *networking*, ecc.

Il *coaching*, invece, diffusosi negli anni '80 tra le multinazionali americane, si è ben presto esteso a tutto il mondo, quale strumento di sostegno per l'implementazione di competenze e abilità tra il personale e per una migliore qualità della vita dei singoli individui facenti parte di un'organizzazione.

La velocità con cui gli eventi si verificano e il continuo susseguirsi dei cambiamenti di contesto hanno infatti suggerito al *management* aziendale di discostarsi dai consueti schemi di monitoraggio e gestione dei processi e delle risorse umane, a favore di innovative e complementari modalità di direzione finalizzate ad acquisire nuove abilità e competenze ed al miglioramento delle performance, in una cornice di maggiore autonomia e responsabilità.

L'inarrestabile globalizzazione, spesso caratterizzata da profonde crisi socio-politico-economiche (da ultimo, fortemente aggravate dalla pandemia in atto) ha rappresentato certamente uno dei principali fattori che hanno indotto le realtà organizzative a questo cambio di passo.

Parimenti, anche le dinamiche criminali, in continua trasformazione evolutiva e più aggressive e pervicaci, non hanno sottratto le forze dell'ordine alla necessità, in vista di migliori ed aderenti risultati operativi, di mantenere acceso un *focus* mirato su una lettura analitica e prognostica di tutte le dinamiche evolutive del complesso contesto ambientale esterno, allo scopo

35) Dal nome del caro amico cui nell'Odissea Ulisse affida l'educazione militare e politica del giovane figlio Telemaco prima di partire per la guerra contro Troia.

36) Mediante l'apprendimento e lo sviluppo personale, che consente al *mentee* di rendere al massimo del proprio potenziale, migliorando le proprie prestazioni e capacità.

di ridisegnare, in chiave di maggiore flessibilità, strategie, organizzazioni, processi operativi e gestione delle limitate risorse umane disponibili.

Anche nell'ambito delle agenzie produttive di sicurezza, quindi, le abituali impostazioni formative (certamente utili, ma eccessivamente statiche e lente) hanno quindi in parte lasciato il posto a nuovi e più veloci percorsi professionali finalizzati ad una implementazione delle *skills* strategiche, per meglio affrontare un mondo in costante cambiamento e di sempre più ardua interpretazione.

Il *coaching* viene da tempo utilizzato nel mondo manageriale allo scopo di sviluppare e performare (addirittura liberare), nel suo destinatario (il *coachee*), le abilità, capacità e competenze già possedute (ma latenti), proprio nell'ottica di consentirgli, di fronte ad una realtà in continuo cambiamento, di innovare, con tempestività ed efficacia, la propria azione direttiva.

Il *coaching* è uno stile che mira a sviluppare e valorizzare gli individui, aumentandone la soddisfazione personale. Con il *coaching* si intende modificare il comportamento delle persone, incoraggiandole a fare più di quanto avrebbero immaginato di poter fare[37].

Si tratta, non tanto di trasmettere conoscenze, quanto di creare una cultura sfidante in sé stessi, per un continuo miglioramento e per il superamento delle barriere che si frappongono nello sviluppo dei singoli soggetti.

Da un lato, il *coach* deve possedere elevate capacità comunicative, di ascolto e di selezione delle esigenze e delle priorità dei destinatari di tale stile di *leadership*. Dall'altro, questi ultimi devono essere particolarmente ricettivi, responsabili e disponibili, nella convinta consapevolezza che essi possono sfruttare l'opportunità di crescita professionale loro offerta, solo assumendo un atteggiamento costruttivo che non ostacoli il cambiamento.

In campo aziendale, si è soliti parlare del *problem solving*, vale a dire di quel processo cognitivo che, partendo dall'analisi di un problema complesso (anche in termini di conflittualità), intende giungere alla individuazione di una soluzione.

Pertanto, in uno scenario sempre più caratterizzato dal cambiamento e da fenomeni complessi, appare limpidamente la assoluta necessità che, nell'ambito delle organizzazioni complesse (ivi comprese quelle delle forze dell'ordine), vi siano sempre più figure dirigenziali fortemente votate alla mediazione (e formate in tal senso).

Da questo punto di vista, mediazione e *coaching* si rivelano, di fatto, tecniche strettamente connesse tra di loro, essendo entrambe dirette, in una posizione di terzietà ed imparzialità, ad analizzare e decodificare le complessità e le conflittualità, al fine di individuare nuove capacità comunicative e di

37) M. Decastri - Z. Lilov, *Leadership: dalla letteratura alla teoria manageriale*, 2011.

interrelazione, per il superamento dei problemi e per la crescita dell'ambiente lavorativo, in termini di serenità ed efficacia.

Il *coaching* tende proprio a diffondere, con una tecnica a cascata, tale virtuoso tipo di approccio interpersonale, allo scopo di superare fisiologicamente gli eventuali contrasti emergenti, stimolando e liberando nei destinatari del processo formativo nuove abilità nell'analisi e decodifica delle complessità e del contesto di riferimento, per la soluzione dei problemi che si prospettano.

Il *coaching,* in realtà, rappresenta un'occasione che le organizzazioni mettono a disposizione dei *manager* più motivati e qualificati, per permettere loro di riconoscere e valorizzare le proprie *skills*, le proprie competenze, i propri talenti e le proprie capacità (tutti magari già inconsapevolmente posseduti), con una connessa implementazione delle loro performance e della loro soddisfazione lavorativa e con conseguenti, positivi riflessi sull'andamento dell'organizzazione stessa.

In altre parole, si traduce quindi in una sorta di allenamento motivante, tendente a dare forma ad una maggiore autoconsapevolezza delle abilità, talvolta conosciute (spesso latenti) del *coachee*, nell'ottica di sprigionare in lui l'energia e l'entusiasmo indispensabili per obiettivi sempre più sfidanti.

Si tratta pertanto di un processo di apprendimento guidato, che consenta al *coachee* di sviluppare ed ottimizzare, anche in chiave futura, risorse, competenze ed abilità, per conseguire performance più efficaci e competitive.

Tra tutte le varie forme di *coaching* sviluppatesi nel tempo a seconda del contesto di riferimento[38], per le finalità delle forze di polizia, quello organizzativo appare il più congeniale.

Il *coaching* organizzativo, condotto nelle ordinarie fasi di sviluppo della realtà di riferimento[39], pone in essere mirati piani di sviluppo personalizzati per consentire la realizzazione di obiettivi organizzativi. Esso interviene sia sul singolo, sia sul gruppo, diffondendo e rinforzando i valori di riferimento delle organizzazioni nei molteplici soggetti che le compongono.

A fondamento di tale tecnica, vi è il rapporto che lega il lavoratore alla struttura di appartenenza, la quale, attraverso un percorso mirato, tende a

---

38) Secondo S. Paneforte, *Il coaching organizzativo*, 2002, si possono distinguere:
– *corporate coaching*, diretto all'organizzazione nel suo insieme;
– *executive coaching*, rivolto a *top manager* ed *executive*;
– *life* e *personal coaching*, finalizzato a migliorare la qualità della vita nelle fasi di cambiamento;
– *business coaching*, diretto ad imprenditori o *manager* di piccole o medie aziende;
– *career coaching*, consistente in un orientamento e accompagnamento nelle scelte professionali e di carriera;
– *team coaching*, diretto a gruppi di persone.

39) Tale processo, che richiede tempo ed energie, non può trovare utile applicazione nelle fasi critiche o di repentini cambiamenti, in cui diviene più opportuno focalizzare le risorse principalmente per fronteggiare e superare la situazione venutasi a creare.

conseguire indirettamente i propri obiettivi, coinvolgendo, con il supporto della consulenza, i singoli e i gruppi.

La tendenza, sempre in direzione del massimo soddisfacimento dell'utente finale, è proprio quella di puntare ad una maggiore identità di *team* e ad una migliore armonizzazione del sentire individuale rispetto a quello dell'organizzazione, limando eventuali conflittualità esistenti e stimolando la motivazione, la produttività e l'impegno dei singoli.

I miglioramenti che conseguono all'applicazione del *coaching* organizzativo si rinvengono principalmente nella maggiore capacità motivazionale, in un più sviluppato *commitment organizzativo*[40] (in termini di sentimento di appartenenza all'organizzazione), in incrementate elasticità e adattabilità al cambiamento, in maggiori creatività ed efficacia dei processi decisionali, in una più razionale gestione del tempo, in implementate prestazioni e produttività, in una incrementata capacità di ascolto, di controllo delle reazioni emotive e di gestione delle emergenze, nonché in una migliore qualità delle relazioni interpersonali e del clima organizzativo.

Importante fase del *coaching* è quella della valutazione finale, attraverso *feedback* ottenuti mediante questionari sull'intero percorso e sui risultati ottenuti.

L'obiettivo più ambizioso del *coaching* è il conseguimento di cambiamenti virtuosi e duraturi. In questi termini, la valutazione finale costituisce, sia un bilancio di quanto fatto, sia lo strumento di una riprogettazione dell'attività futura del *coachee*.

L'importante processo di *feedback*, tendente ad una verifica concreta, obiettiva ed aderente alla realtà, deve riferirsi a tutte le aree di sviluppo oggetto di intervento e costituisce l'ultima occasione in cui *coach* e *coachee* si confrontano per cristallizzare i risultati raggiunti e le prospettive di ulteriore crescita e sviluppo del *coachee*, il quale, attraverso un ulteriore piano d'azione futuro, una volta affrancatosi dal *coach*, potrà consolidare la propria formazione individuale, a favore di eventuali ulteriori *coachees* futuri e a vantaggio dell'organizzazione.

3. Gestione della *leadership* nell'emergenza

3.1. L'esercizio della *leadership* secondo il modello della contingenza

Il modo di esercitare la *leadership* condiziona in maniera decisiva la *performance* di un'organizzazione. È dunque utile analizzare come la

40) *Il legame esistente tra una persona e la propria organizzazione, che rende meno probabile l'abbandono volontario della stessa* (Meyer e Allen, 1991).

leadership possa manifestarsi e come sia influenzata da alcune condizioni di contesto.

Anche le condizioni ambientali, in particolare quelle sociali, economiche e politiche, esercitano una forte influenza sull'azione degli uomini-guida.

Lo stile di *leadership* è dunque un'esigenza contingente. Non ne esiste uno valido per tutte le occasioni, ma ce ne sono diversi, ognuno adeguato alla particolare condizione in cui ci si può trovare.

Uno dei primi studiosi che ha compreso questa necessità è stato Fiedler (1967)[41], il quale ha elaborato il cd. *modello della contingenza*. Secondo quest'autore esistono due principali stili di *leadership*, quello orientato al *compito* e quello orientato alle *relazioni*.

In circostanze ordinarie o molto favorevoli, un approccio orientato al compito è più efficace, poiché l'unica cosa necessaria è concentrarsi sul lavoro da effettuare.

In una situazione intermedia, invece, è preferibile un *leader* maggiormente orientato alle relazioni. In questo caso, una persona focalizzata solo al compito rischia infatti di creare delle tensioni, in quanto non dà spazio a discussioni libere e finisce con l'impedire agli altri di apportare il loro contributo, con creatività e partecipazione attiva al processo decisionale.

Quando la situazione diventa ancora più difficile, però, ritorna a essere efficace un *leader* orientato al compito. Un *leader* più pragmatico riesce a prendere in mano le redini e a indirizzare correttamente le persone, riducendo la loro insicurezza.

3.2. La crisi e la *leadership dell'emergenza*

«Nell'aspetto più propriamente aziendale, la crisi è una manifestazione di tipo patologico che può svilupparsi su più stadi»[42].

Per crisi, si intende generalmente un mutamento, connotato negativamente, che impatta improvvisamente sull'organizzazione e che richiede l'urgenza di una immediata capacità decisionale, rapidità di risposta, immediatezza operativa, velocità di transazioni, competenza nella risoluzione e razionalizzazione delle risorse tecniche ed umane.

Il *crisis management* è pertanto un processo che permette all'azienda di affrontare una situazione di difficoltà, generata da fattori interni o esterni, mettendo in atto una strategia *ad hoc*.

---

41) F.E. Fiedler, *A Contingency Model of Leadership Effectiveness*, in L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press, New York, 1965.
42) L. Guatri, *Crisi e risanamento delle imprese*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 12 ss.

Gli eventi eccezionali o imprevisti possono nella realtà fungere da banco di prova della *leadership*, intesa quale capacità di rimuovere le possibili dannose conseguenze per colleghi, collaboratori ed utenti che incappano nel fatto inaspettato. Governati accortamente, infatti, questi avvenimenti possono potenziare le relazioni professionali, migliorare il clima organizzativo, perfino accrescere la produttività. Gestiti con imperizia o imprudenza, o addirittura ignorati, gli eventi imprevisti possono disgregare, danneggiare e creare gravi conseguenze.

Il campo di indagine di interesse per il presente lavoro è quello di una situazione di criticità per le organizzazioni, generata da circostanze esogene di cambiamento, quale, per esempio, quella, inaspettata e sconvolgente, della pandemia improvvisamente abbattutasi a livello globale.

Un evento drammatico, come un terremoto, un virus, una guerra giunge, infatti, senza possibilità di previsione, mettendo in discussione le stesse reti di sicurezza e lasciando le persone, i Paesi, le organizzazioni senza certezze, di fronte ad un futuro diverso, imprevedibile ed inatteso, in cui l'alternativa è andare alla deriva (entrando a far parte del problema), o riuscire a *governare la nave*.

In un mondo globalizzato in cui qualsiasi situazione di criticità[43] si diffonde con estrema rapidità, è pertanto indispensabile domandarsi come una *leadership* manageriale, che possiamo definire *dell'emergenza*, possa reagire nel gestire una situazione di crisi**.**

In tale scenario, il *management* del presente e del futuro, ivi compreso quello delle forze dell'ordine, ha il compito di domandarsi come affrontare il nuovo scenario venutosi a creare, allo scopo di preservare una condizione di efficacia operativa, anche in termini di resilienza per tutta l'organizzazione di appartenenza.

L'attuazione di una *leadership dell'emergenza*, in una fase come questa pandemica (caratterizzata da interrogativi irrisolti e disorientamento, ma anche dalla necessità di agire) costituisce certamente un esercizio particolarmente arduo e complesso, in cui il primo passo è rappresentato proprio dall'accettazione della situazione di incertezza e dalla consapevolezza che il futuro non possa essere definito attingendo alle soluzioni del passato.

Riuscire a superare i limiti personali e dell'organizzazione di appartenenza si rivela quindi indispensabile, quali *leader innovatori*, in situazioni di crisi, ma anche, come cercheremo di dimostrare, nella *routine* quotidiana.

---

43) Quale può essere un virus infettivo, ma anche economico, finanziario o sociale.

Allo scopo di far emergere alcune delle principali caratterizzazioni della *leadership dell'emergenza*, che hanno interessato sia il mondo manageriale aziendale, sia quello delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le forze dell'ordine, si ritiene opportuno porre in luce alcuni aspetti dell'impatto della pandemia sul regolare andamento della vita collettiva.

Come accennato, la crisi verificatasi si è rivelata difficile, complessa e inaspettata. Nessuno avrebbe mai immaginato, all'inizio del 2020, che, appena a marzo, la metà della popolazione mondiale sarebbe stata obbligata a rimanere chiusa in casa, con conseguenze devastanti dal punto di vista psicologico, sociale ed economico.

Da una prima fase di *negazione* ("figurati se arriva da noi"), si è passati a quella della *rabbia* ("nessuno mi deve obbligare a stare a casa"). Poi abbiamo iniziato a *negoziare* ("ok, ma solo per due, massimo tre settimane"), fino a somatizzare comprensibili sentimenti di tristezza e depressione, con l'accettazione della nuova realtà: il mondo è cambiato e sta a noi adattarci nel migliore dei modi.

Inizialmente, i primi chiamati a rispondere all'emergenza sono stati i governi, le autorità (forze di polizia comprese) e il sistema sanitario. Ben presto, però, tutta la collettività (tra cui imprenditori e i dirigenti d'azienda) si è dovuta confrontare con una simile situazione di crisi.

Se si guarda all'esercizio della *leadership* nelle organizzazioni complesse (quale quella delle forze dell'ordine) e nelle realtà aziendali, è possibile scorgere numerosi elementi in comune. Si ritiene pertanto utile approfondire alcune riflessioni valide per il mondo manageriale aziendale, al fine di definire alcuni comportamenti e modalità di azione che (utili anche in situazioni ordinarie) si sono rivelati preziosi per i *leader* nell'affrontare la pandemia e per poter gestire eventuali crisi future.

È innegabile che, in tale contesto, anche la componente emotiva e psicologica rivesta un ruolo determinante. In una fase di disorientamento ed incertezza, caratterizzata dalla sensazione della perdita di controllo, ognuno ha dovuto subire, inoltre, gli effetti alienanti di un forzato distanziamento sociale che ha inciso anch'esso profondamente sull'equilibrio mentale dei comuni cittadini, dei membri delle organizzazioni, ma anche dei *manager*, chiamati a mantenere razionalità e lucidità, di fronte alle domande e alle paure dei loro interlocutori.

Da un punto di vista pratico, la conseguenza di questo stato di cose è stata l'accelerazione, da parte di tutte le strutture, dell'utilizzazione di tecnologie e di processi di digitalizzazione, permettendo ai propri dipendenti di approcciarsi allo *smart working*.

In tale stato di cose, si individuano due differenti tendenze nell'operare sotto *stress* e di fronte a situazioni di emergenza.

Una è rappresentata dall'esercizio di una forte *leadership* da parte di colui che conduce una squadra. L'altra è rappresentata dalla costruzione e dalla valorizzazione di un *team* che operi in maniera coordinata, coesa, efficiente ed adeguata.

Nella pratica, una delle misure maggiormente attuate (e rivelatesi più opportune) è stata certamente la creazione di una rete di *team* per gestire la crisi. In situazioni di emergenza, è infatti determinante preservare la capacità di comando, coordinamento e controllo del *leader*, attraverso il trasferimento di parte della propria *leadership* a un gruppo ristretto di persone, che andranno a costituire uno o più *team ad hoc* per la gestione della crisi, per la rapida soluzione di problemi e per l'esecuzione delle direttive. Tali gruppi, operanti in un ambiente di forte stress e caratterizzati da spiccata multidisciplinarietà, devono essere connotati, nel rispetto dell'autorevolezza del *leader*, da sentimenti di fiducia e da dinamiche di convinta cooperazione, all'insegna della condivisione delle informazioni[44]. Le emergenze, infatti, nella maggior parte dei casi, non possono essere adeguatamente affrontate dal singolo, ma vengono superate solo attraverso un lavoro di squadra. Il *team building* consiste pertanto nella creazione di un gruppo motivato che, condividendo la *vision* del *leader*, lo affianca nel prendere decisioni adeguate ed attuabili e fa fronte, con coesa determinazione, ai compiti da svolgere[45].

In un simile assetto, deve essere lasciato ampio spazio al dialogo e alla possibilità di discutere apertamente, senza paura di ripercussioni, sia di dati oggettivi, sia di preoccupazioni relative alla pandemia. In altre parole, il *leader* rappresenta il custode della sicurezza psicologica della sua rete di squadre.

Sebbene la gestione delle risorse umane in situazioni di emergenza possa costituire una fonte aggiuntiva di stress sia per gli operatori[46], sia per gli stessi dirigenti che sono chiamati a fare scelte e prendere decisioni, taluni studi hanno evidenziato che in circostanze critiche si possono generare reazioni positive, con la creazione e il rafforzamento di *team* particolarmente efficienti e soprattutto adeguati alle più disparate situazioni operative.

Tale processo è frutto principalmente di una buona *leadership* incentrata, tanto sulla consapevolezza del comportamento (come individui e gruppo)

---

44) Gianluca Comin in *https://www.cominandpartners.com/spin-doctor/come-cambia-la-leadership-con-lemergenza-coronavirus*.

45) Il grado di successo dipende dai diversi stili di *leadership* e dalle varie modalità di fare squadra.

46) Già spesso sottoposti, in condizioni ordinarie, a fattori negativi quali un sovraccarico di lavoro, un certo senso di impotenza, una carenza di risorse per assolvere il proprio compito, un insufficiente senso di appartenenza, situazioni di contrasto nell'ambiente di lavoro, ecc. (cd. *burn out*).

nell'assunzione di decisioni corrette e funzionali, quanto sull'addestramento alle dinamiche collettive ed al miglioramento delle capacità d'attenzione e decisionali[47].

Altro fattore determinante nell'affrontare una situazione di crisi, quale quella pandemica, è la capacità, da parte del *leader*, di mantenere credibilità e incisività. Occorre infatti saper calibrare fiducia e realismo: eccedere nella prima può infatti far perdere credibilità. Nel riconoscere la portata della crisi e le incertezze che ne derivano, si rivela invece lungimirante proiettare la fiducia sulla struttura e sui mezzi della propria organizzazione, anche in termini di attivazioni finalizzate a fronteggiare l'emergenza.

Altrettanto importante, anche al fine di rafforzare il sentimento di stabilità e di sicurezza dei propri collaboratori, è essere tempestivi ed incisivi nelle scelte: in situazioni di emergenza, attendere eccessivamente nel prendere una decisione può infatti rivelarsi fatale.

Una delle più grandi difficoltà nel confrontarsi con una situazione di criticità è rappresentata prima di tutto dalla impossibilità di affrontare e risolvere il tutto nel suo complesso. In tal senso, si rende necessario passare da quella che viene definita analisi di linea, all'analisi di punto.

Infatti, analogamente a quanto accade in uno scenario militare, in cui dalla difesa della linea del fronte si è passati al concetto della considerazione di singoli punti strategici (distribuiti sul territorio, ma essenziali per il mantenimento del controllo), anche nelle situazioni di emergenza, l'esperienza ha insegnato che, nell'immediato, un'emergenza è difficilmente fronteggiabile nel suo complesso. Possono essere invece risolti con successo singoli e puntuali problemi che la caratterizzano.

Va rilevato che una squadra ben addestrata è in grado di fronteggiare le emergenze anche in assenza del proprio *team leader*. La possibilità che le situazioni di criticità si verifichino h24 consiglia infatti la previsione di un sostituto (circostanza questa, per la verità già istituzionalizzata per le forze dell'ordine).

Le differenti modalità di esercizio della *leadership* fanno sì che possa realizzarsi un'interazione mutevole fra gruppo e *leader*, nel senso che, in certi momenti, è il capo che prevale, impartendo disposizioni chiare e tempestive, mentre in altre contingenze può essere il gruppo a suggerire la direzione da prendere, pur rimanendo la decisione finale e l'azione di coordinamento in capo al dirigente responsabile, capace comunque di interpretare e valorizzare le motivazioni e l'apporto dei componenti del *team*.

---

47) Gabriella Paganelli in *https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2019/ottobre/07-10-2019-la-gestione-delle-risorse-umane-in-situazioni-di-emergenza-leadership-e-team-building-in-condizioni-di-stress.*

Centrale si rivela quindi un modello di *leadership situazionale*, in cui emerge, da parte del *leader* la flessibilità e la capacità di variare il proprio approccio in funzione delle disponibilità e delle competenze della squadra[48].

In altre parole, ciò che rileva è il fatto che, in situazioni di crisi, ad alto indice di *stress*, siano proprio le figure di *leader* più capaci ad emergere, con conseguente rafforzamento delle motivazioni e della coesione del gruppo.

Sotto il profilo psicologico, occorre comprendere se sia preferibile una tensione del *leader* al risultato, piuttosto che alle relazioni.

Nel primo caso, il *team* viene sottoposto a sforzi eccezionali e viene chiamato a porre in secondo piano i propri problemi e le proprie esigenze personali.

Se tale approccio si rivela inevitabile in occasione di picchi emergenziali, in cui è vitale superare una situazione di irreparabile criticità, un'eccessiva e sistematica ricerca della *performance* può portare ad effetti distorsivi.

Recenti acquisizioni di neuropsicologia dimostrano infatti che i risultati conseguiti possono aumentare in condizioni di stress crescente (livello di *arousal*): da una condizione di apatia, si passa infatti al risveglio dell'attenzione, con il conseguente raggiungimento della prestazione ottimale. Tuttavia, se questo stress diviene eccessivamente prolungato, i risultati decrescono verso livelli scadenti.

Certamente, un buon livello di *arousal* può essere mantenuto attraverso un'adeguata conoscenza delle procedure, un buon addestramento o ricorrendo all'esperienza[49].

Tuttavia, la capacità di gestire le relazioni con la squadra ed un'adeguata gestione della comunicazione si dimostrano fondamentali.

Si rende dunque indispensabile, prima di tutto, comprendere come sia possibile gestire al meglio le emozioni sia del *leader*, sia dei membri del *team*.

Da un lato, infatti, questi ultimi, in situazioni di crisi emergenziale, sono sempre più chiamati a condividere con gli altri le proprie conoscenze, rimanendo in ascolto sia dei colleghi, sia del mondo esterno. In tale scenario, sta al *leader* creare le condizioni di un clima volto a facilitare l'interazione tra individui in possesso di specifiche e qualificate *skills*, per una gestione agile ed efficace di una situazione complessa.

La diversificazione e la specializzazione dei singoli membri del *team*

48) Gabriella Paganelli in *https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2019/ottobre/07-10-2019-la-gestione-delle-risorse-umane-in-situazioni-di-emergenza-leadership-e-team-building-in-condizioni-di-stress.*

49) Cit. Gabriella Paganelli in *https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2019/ottobre/07-10-2019-la-gestione-delle-risorse-umane-in-situazioni-di-emergenza-leadership-e-team-building-in-condizioni-di-stress.*

può far sì che il *leader* non sia in grado di essere sufficientemente competente in tutti i campi. Il suo ruolo sarà quindi prevalentemente quello di coordinare l'interazione tra i singoli componenti, canalizzando le emozioni positive in un clima disteso, di collaborazione e condivisione, per la ricerca di soluzioni adeguate ed innovative.

Tuttavia, tale funzione espone anche il *leader* sotto il profilo emotivo. Egli si sentirà responsabile di eventuali errori, ritardi, inefficienze, percependo fortemente la pressione del risultato. Ciò può ingenerare sentimenti negativi di frustrazione, rabbia e timore, che, se non adeguatamente gestiti, rischiano di vanificare la capacità del *team leader* di mantenere vivo un clima emotivo positivo. Alcuni studi hanno tra l'altro dimostrato che le emozioni negative hanno sui gruppi effetti più forti e duraturi, rispetto a quelle positive.

Quanto sopra dimostra che l'eventuale incapacità, da parte del *leader*, di amministrare lo *stress* può involontariamente innescare scenari distruttivi in cui lo spirito collaborativo del *team* può lasciare spazio a conflitti interpersonali, accuse incrociate, con una conseguente compromissione del sentimento di affidamento reciproco.

Ne deriva che, più aumenta il clima di stress emergenziale, più la sfera emozionale del *leader* passa da una dimensione personale ad una professionale, con vitali riflessi sul benessere e l'equilibrio di tutti gli attori in campo.

Quanto sopra non significa certo che un *leader* non debba lasciar trasparire emozioni. Infatti, una ricerca SDA (Bocconi School of Management), condotta su più di 1000 soggetti (appartenenti a 200 gruppi di lavoro) e sui rispettivi *team leader*, ha evidenziato quanto sia importante che un buon *leader* sia in grado di porre in essere, in situazioni di crisi, opportune strategie di controllo emotivo, a seconda della situazione in atto.

Esse si distinguono principalmente nel *masking* e nel *replacing*[50]. La prima strategia consiste nel nascondere il proprio stato emotivo, manifestando esternamente solo quello che la situazione richiede (indossando quindi una maschera). La seconda si basa invece sulla rimodulazione del proprio stato emotivo e sull'interiorizzazione delle emozioni che è più opportuno mostrare in una certa situazione, conseguendo, magari, un allineamento con quelle attese dagli interlocutori.

Può sovente accadere che le due tecniche si avvicendino tra di loro. In situazioni di crisi emergenziale, infatti, di fronte al sopraggiungere di motivi di comprensibile disappunto e di frustrazione, un buon *leader* deve essere abile, in un primo tempo, a mantenere una maschera di impassibilità (*masking*), per

50) Emilia Paolino, Paolo Gallo e Massimo Magni in *https://www.hbritalia.it/speciale-gestire-le-crisi/2020/04/14/news/il-contagio-delle-emozioni-3935.*

poi tentare di modificare il proprio stato emotivo, attraverso un processo di *replacing*. Con il primo approccio si impedisce così che emozioni negative si diffondano nel *team* (che riesce così a preservare un clima di apprendimento e focalizzato sull'obiettivo), con il secondo (per esempio l'individuazione di una soluzione tampone o innovativa), si crea una prospettiva positiva per il gruppo, con innegabili effetti benefici sull'entusiasmo e l'efficacia operativa dell'organizzazione.

È innegabile che l'attuazione di una tecnica di *masking* esponga il *leader* ad una sorta di quarantena emotiva, che, se da un lato ha effetti positivi sul *team* e sui risultati, a lungo termine, presenta conseguenze dannose per l'equilibrio psicologico del *team leader* stesso[51]. Si rende pertanto necessario che l'approccio di *masking* non si protragga più del dovuto. Esso deve lasciare ben presto spazio al *replacing*.

Gli studi richiamati hanno quindi confermato la validità di una *leadership situazionale e della contingenza*. Il *leader* deve cioè saper leggere attentamente il contesto di riferimento ed attuare la migliore strategia di gestione delle proprie emozioni.

Le considerazioni sin qui effettuate pongono pertanto l'accento sui seguenti aspetti[52]:

– *feel:* le emozioni non possono essere evitate con un approccio passivo;

– *read*: il *leader* deve saper leggere il contesto in cui gli stati emotivi vegetano, in modo da poter attuare la strategia emotiva più coerente;

– *train:* la capacità di riconoscere, gestire le emozioni e di comprenderne gli impatti sugli altri va allenata.

Quanto sopra vale a maggior ragione nella situazione pandemica in atto. Come accennato, l'inevitabile distanziamento sociale ha acuito fortemente la necessità che i *leader* sappiano gestire le emozioni proprie e del gruppo, mantenendo un rapporto empatico e costruttivo con i propri collaboratori e dando luogo ad una costante e funzionale lettura del contesto emergenziale.

In un momento così intenso e difficile, il *leader* ha prima di tutto il dovere di trasmettere serenità ed emozioni positive.

Le emozioni sono infatti contagiose. È quindi soprattutto nelle situazioni di crisi e di emergenza che occorre essere portatori sani di emozioni positive che generano benessere.

Infine, occorre evidenziare che, oltre all'aspetto emozionale, rileva

---

51) Aumento fino al 32% del livello di stress e diminuzione, da un lato del 13% della performance personale, dall'altro del 17% della capacità di leggere il contesto e di agire con lucidità.

52) Cit. Emilia Paolino, Paolo Gallo e Massimo Magni in *https://www.hbritalia.it/speciale-gestire-le-crisi/2020/04/14/news/il-contagio-delle-emozioni-3935.*

fortemente una efficace comunicazione del rischio e dell'emergenza, sulla base di criteri di trasparenza e chiarezza.

In conclusione, si può affermare che l'attuazione delle richiamate modalità di azione può consentire al *leader* di performare al massimo il proprio approccio all'emergenza, evitando ulteriori danni ed anzi riuscendo, possibilmente, a contribuire alla gestione e alla soluzione del problema. Tale *modus operandi* andrebbe per la verità costantemente applicato, anche a crisi risolta o in condizioni ordinarie. In altre parole, comprendere come può esprimersi al meglio una *leadership dell'emergenza* aiuta a lumeggiare più efficacemente i profili necessari di una *leadership ottimale*, anche in tempi ordinari.

3.3. La gestione del cambiamento

Ogni situazione di crisi viene indotta da un cambiamento del contesto di riferimento. Esso può generarsi in virtù di fattori endogeni o esogeni rispetto alla realtà organizzativa.

Per le finalità del presente lavoro, il cambiamento che ci occupa è principalmente quello indotto da avvenimenti esterni, quale, ad esempio, la grave pandemia abbattutasi nell'ultimo anno nella vita quotidiana di qualunque individuo, ma anche di ogni organizzazione, ivi comprese le forze di polizia. Comprendere i meccanismi psicologici, antropologici e sociologici che sottendono alle dinamiche di cambiamento, anche volontario, delle organizzazioni, da parte dei gruppi di vertice si rivela comunque prezioso per comprendere quali fattori il *manager-leader* deve tenere costantemente presenti nel suo quotidiano agire, per essere in grado, con fare resiliente, da un lato di agevolare una innovazione organizzativa programmata, dall'altro di reagire alle variabili incontrollate.

La continua evoluzione e trasformazione dell'ambiente circostante, talvolta dovuta anche ad eventi inaspettati e traumatici, richiedono infatti ai *leader*, intesi come uomini-guida, di gestire il processo di cambiamento, garantendo un ottimale adattamento tra organizzazione e contesto esterno.

Il tema del cambiamento può essere affrontato sotto due differenti punti di vista, vale a dire quello s*oft* della *leadership* e quello *hard* delle organizzazioni. Le due prospettive sono diverse, ma fortemente connesse.

In questo paragrafo, ci soffermeremo principalmente sul secondo degli aspetti considerati: come le organizzazioni considerano e gestiscono il cambiamento? Tuttavia, anche sotto questo punto di vista, come avremo modo di constatare, l'approccio emotivo ed empatico dei *leader* rimane altrettanto determinante per il successo di un processo di cambiamento.

Per cambiamento di un'organizzazione, si intende un processo di apprendimento collettivo, attraverso il quale i membri di un gruppo superano la condizione di equilibrio, *quasi stazionario*, del momento. I sistemi organizzativi, infatti, non cambiano spontaneamente: ci deve essere sempre qualcuno (o qualcosa), all'interno o all'esterno, che ha una ragione per modificare lo *status quo*[53].

Tale processo è un fenomeno universalmente presente nell'esperienza delle organizzazioni di tutti i tempi e di tutti i tipi[54]. Il cambiamento consiste nel verificarsi di un evento che richieda all'organizzazione un adeguamento degli obiettivi o una ridefinizione della propria strategia o delle proprie modalità operative.

Il contesto mutevole (talvolta anche a seguito di avvenimenti traumatici ed inaspettati) richiede infatti, in ogni realtà, una continua rivisitazione delle vecchie pratiche consolidate.

Nella pratica si rende spesso necessario riprogettare la propria realtà di appartenenza, in modo da affrontare e, se possibile, anticipare, i cambiamenti esterni.

Per tali motivi, il cambiamento organizzativo costituisce una delle principali sfide per il *management*, al punto da richiedere specifiche competenze e abilità.

Va osservato che, nell'esperienza quotidiana, tuttavia, si registra che i programmi di *change management* hanno un alto tasso di fallimento. Infatti, circa il 70% di essi naufragano, non essendo sostenuti da una adeguata diagnosi dei processi psico-sociali connessi o da efficaci strategie di accompagnamento e supporto.

La trasformazione di un sistema organizzativo si rivela infatti particolarmente complessa, poiché incide sui sistemi di regolazione degli schemi comportamentali. Essa, come vedremo, va a toccare anche le forme di controllo sociale del gruppo, creando nuovi modelli relazionali e nuove modalità di ragionamento.

La prima importante premessa è che il cambiamento, per l'essere umano, è qualcosa contro natura. Cambiare gli costa tantissimo, poiché egli è strutturato per comportarsi sempre in maniera routinaria e abitudinaria.

In altre parole, la "programmazione" cerebrale porta a reiterare sempre i medesimi comportamenti automatici, acquisiti o suggeriti da altri. Cambiare, quindi, è praticamente quasi impossibile, ma si può fare. Come vedremo, infatti, per poter cambiare, è necessario un faticoso sforzo per uscire dalla propria *comfort zone* ed acquisire un nuovo modo di agire.

---

53) Cfr. M. Decastri - Z. Lilov, *Leadership: dalla letteratura alla teoria manageriale*, 2011.
54) Cfr. G. Rebora - E. Minelli, *Change management*, 2007.

Questa estrema difficoltà è strettamente correlata al concetto di *cultura organizzativa*. Essa può essere definita come una sorta di personalità dell'organizzazione, alla stregua di quella di ogni singolo individuo[55].

Ogni forza di polizia, per esempio, ha una sua personalità, diversa da quella delle altre. Tale profonda connotazione non è innata, ma si acquisisce nel corso del tempo, attraverso ciò che i singoli componenti apprendono durante la loro vita professionale, attraverso lo sviluppo, dopo una iniziale scelta di adesione, di una affinità valoriale tra il singolo e la propria organizzazione di appartenenza.

Secondo il prestigioso psicologo di origini svizzere, formatosi e vissuto negli Stati Uniti, Edgar Schein il *leader* può "creare, gestire e, ove necessario, distruggere la cultura" aziendale. Gestire la cultura richiede che il *leader* abbia capacità di ascolto e sensibilità, sappia essere motivato e sappia trasmettere motivazione. Significa anche avere senso critico e il coraggio di cambiare gli assunti culturali e lottare per un "mondo nuovo", con una chiara visione e la voglia di guardare sempre avanti, in profondità, superando ansie ed emotività negative del cambiamento. In tal senso, il *leader* ha il diritto-dovere di mettere in discussione la cultura dominante, di indicare il nuovo progetto culturale e di guidare l'organizzazione nel percorso di cambiamento[56].

Egli correla quindi profondamente la cultura e la personalità di un'organizzazione ai capi, cioè a coloro che comandano, al gruppo di vertice.

Secondo l'autore, la cultura organizzativa può essere rappresentata simbolicamente da un *iceberg*, una parte del quale è emersa, visibile, mentre un'altra parte, molto importante e preponderante, è sommersa ed invisibile.

Sulla parte emersa figurano tutti gli elementi strutturali di un'organizzazione (sia essa pubblica, privata o semi pubblica): i regolamenti, le normative, i sistemi di gestione del personale, i meccanismi di carriera, la tecnologia, le determinanti dei costi (ivi compresi eventuali percorsi di *spending review*), il *budget*, la strategia, i prodotti, ecc. Questa parte può essere toccata e modificata rapidamente, ma tale intervento, da solo, come vedremo, non è sufficiente in direzione di un effettivo cambiamento.

Nella parte sommersa, c'è invece tutto il mondo, pressoché invisibile, che riguarda la cd *pancia* dell'organizzazione. Essendo nascosta, misteriosa e non letta distintamente, è in realtà la parte più ansiogena.

---

55) Uno dei meccanismi utilizzati da un'organizzazione per ottenere il cambiamento è la selezione dei nuovi ingressi. L'accesso di persone con *mindset*, modi di fare, cultura e valori diversi da quelli vigenti agevola certamente il cambiamento di un'organizzazione. Tale modalità, però, incontra un problema di massa critica. Infatti, l'assunzione di dieci, cento unità annue, a fronte di decine di migliaia di rimanenti componenti, può rendere il dato irrilevante. Occorrerebbe, in tal caso, mettere in campo una imponente operazione di ricambio generazionale, in cui, però, se il comportamento del capo rimanesse sempre lo stesso, potrebbe comunque determinarsi l'insuccesso del processo.

56) Cfr. E. Schein, C*ultura d'azienda e leadership*, Guerini e Associati, Milano, 1990.

La parte sommersa (la *pancia*, appunto) è fatta a sua volta di tre ulteriori livelli.

Il primo segmento è costituito dai *simboli*, cioè da quegli artefatti, quegli oggetti, quei segni che possono avere significati diversi in funzione della mappa cognitiva e dello schema mentale di chi li guarda.

In realtà, la *simbologia di un'organizzazione* è qualcosa di ancora più complesso e nascosto, di meno facilmente rilevabile, rispetto a quella dei singoli individui, ma altrettanto, se non addirittura più significativa. In talune realtà aziendali, per esempio, a determinare una differente collocazione nelle gerarchie di potere dei suoi singoli appartenenti, intervengono, molto spesso, elementi del tutto simbolici[57].

Pertanto, la simbologia serve per capire i *livelli di potere* di un'organizzazione.

Il secondo livello della parte sommersa dell'*iceberg* è quello costituito dalle *abitudini* e dalle *routine*. Una grande percentuale dei comportamenti che si pongono in essere è, infatti, frutto di meccanismi abitudinari, di routine comportamentali acquisite nel tempo, di modi di fare, cioè, che riteniamo implicitamente, inconsciamente corretti e giusti.

Il terzo livello è, invece, quello dei *valori* (come, ad esempio, il rispetto per l'autorità). Essi sono ritenuti dai singoli individui qualcosa in cui credere (o in cui si è imparato a credere) a prescindere, cioè non razionalmente. Il valore viene acquisito nell'ambito di taluni contesti, quali la famiglia, la scuola, la cerchia di amici, ecc. Si tratta di un punto di riferimento sostanzialmente irrazionale, cui si fa affidamento indipendentemente dal perché o dalla convenienza personale.

Nel passare dalla parte emersa a quella sommersa dell'*iceberg*, cioè dalla componente strutturale alla *pancia* dell'organizzazione, aumentano considerevolmente le *difficoltà* e i *tempi di cambiamento.*

Infatti, per conseguire in un'organizzazione un cambiamento duraturo e profondo, non è sufficiente intervenire sul sistema di gestione del personale, sul prodotto o con una modifica normativa o regolamentare. L'obiettivo è invece quello di cambiare l'interpretazione di un simbolo, di un comportamento *routinario* o addirittura dei valori di un'organizzazione. In tal caso si rende necessario un lasso di tempo di gran lunga più consistente.

Per le ragioni appena esposte, si può confermare quanto in premessa e cioè che il cambiamento rappresenti un processo contro natura, caratterizzato,

57) Una bella pianta o una tenda cielo terra in ufficio o la disponibilità di un parcheggio coperto in prossimità della presidenza connotano simbolicamente, per esempio, il potere di un soggetto con ruolo dirigenziale.

come è, da tanti complessi meccanismi antropologici, psicologici e sociologici. Gestirne il processo si rivela quindi molto complicato e faticoso.

La *pancia* di un'organizzazione tende infatti a mantenere i singoli e i gruppi ancorati al quotidiano, al corrente modo di fare usuale e abitudinario. Tale stato di cose non consente di fare cambiamenti, se non a fronte di una grandissima fatica.

In tali contesti, fondamentali si rivelano quindi gli agenti di cambiamento, che si identificano nei *leader* e nei gruppi di vertice. Essi sono capaci di promuovere il sistema valoriale vigente (qualora poco diffuso), o un diverso sistema valoriale, in vista di un obiettivo di cambiamento. Essi riescono, cioè, a far uscire i singoli individui da un'area di *comfort* (fatta di abitudini, leggi, norme, simboli riconosciuti), facendo abbandonare loro un mondo conosciuto e gradito, in direzione di un nuovo obiettivo comportamentale, difficilmente riconoscibile. In pratica, si tratta di imparare a rompere un'abitudine, a fare qualcosa che non si è mai fatto, o ad agire in maniera diversa.

Nelle piccole organizzazioni, il cambiamento è certamente più facile e veloce. Nella pubblica amministrazione, che è un'organizzazione più lasca, poiché caratterizzata da legami deboli, il cambiamento è molto più complicato (più lento, più difficile, più faticoso).

La mappa valoriale di una organizzazione, infatti, ha una forte valenza ansiolitica perché consente ai singoli individui di muoversi agevolmente nella realtà di appartenenza. Riorientare la cultura organizzativa significa privarli, almeno temporaneamente, di punti di riferimento. Il *leader* ha quindi il dovere di definire e spiegare le nuove mappe, per consentirne la conoscenza e l'assorbimento.

Entrando nello specifico, è stato appurato che il cervello umano tende a reiterare comportamenti già tenuti in precedenza. Esso stenta a vedere cose nuove ed a cambiare atteggiamento. Tale ripetizione automatica ed indefinita delle azioni ha luogo, non tanto per la loro razionalità ed efficacia, quanto per la capacità di quegli atteggiamenti replicati di dare al proprio agente tranquillità, soddisfazione e rassicurazione[58]. Esistono infatti esperimenti di condizionamento operante[59] che dimostrano che ogni essere umano sente fortemente l'influsso, talvolta attraverso meccanismi particolarmente sofisticati, di stereotipi, di modi di agire usuali (ma anche dei condizionamenti esterni frutto della informazione, della televisione, dei social media, ecc.).

---

58) M. Decastri - Z. Lilov, *op. cit.*

59) Secondo Burrhus Skinner, il comportamento futuro di un individuo è scelto in funzione delle conseguenze originate dal successo di quelli passati, che fungono da rinforzo. Cfr. B. Skinner, *Pensare ed apprendere*, Armando editore, 1992.

Tali test, svolti in una situazione di assoluta tranquillità, hanno infatti acclarato che, di fronte a problemi ripetitivi, simili, ma via via caratterizzati da piccole, significative variabili, il cervello umano tende, nella ricerca della soluzione, ad applicare sempre i medesimi schemi cognitivi. Tale atteggiamento inconsapevole viene indotto, per mera convenienza, dal senso di soddisfazione provata in occasione della individuazione della soluzione al primo problema, che induce ad innescare un meccanismo di automatica ripetizione dei comportamenti, in ossequio a stereotipi esistenti. Il cervello pone in essere cioè, di norma, una sorta di risparmio di energie, evitando di cambiare schema di gioco.

Se questo è vero in una situazione di agio, a maggior ragione, il fenomeno si verifica in una condizione di stress, magari caratterizzata dalla sottoposizione alla valutazione di un capo. In tali circostanze, ogni individuo è infatti ancora più portato a reiterare comportamenti che hanno funzionato in precedenza, individuando una soluzione.

Cambiare significa proprio andare contro questo meccanismo *routinario*. Negli schemi di comportamento va cioè "smontato" qualcosa e "montato" qualcos'altro di diverso (o di leggermente diverso).

Secondo approfonditi studi[60], la nostra memoria è costituita da due componenti: una memoria di breve e di lungo termine.

La prima registra gli eventi verificatisi negli ultimi minuti. La seconda invece immagazzina stabilmente i ricordi.

Per tornare agli esperimenti di cui si è fatto cenno, il comportamento che ha portato ad individuare una soluzione "A" al problema "A" fa ingresso nella memoria di breve termine. Essa è come una memoria elettronica, per cui è facilmente "smontabile" e riprogrammabile. Se quel comportamento, che funziona, viene reiterato "enne" volte, esso si trasferisce nella memoria di lungo termine. Questa, a differenza della prima, è una memoria fisica. I ricordi, cioè, attraverso un processo metabolico, vengono trasformati in proteine. Quindi esiste, a livello cerebrale, una componente di memoria fisica, difficilmente "smontabile", che assorbe e contiene la traccia dei comportamenti che hanno funzionato e che quindi devono essere riproposti.

In realtà, questo usuale modo di agire dell'essere umano è estremamente utile, perché lo protegge dagli inconvenienti. I singoli individui non sono nemmeno consapevoli di ciò che fanno come routine, cioè di tutti gli automatismi che caratterizzano il loro quotidiano. Gran parte dei loro comportamenti sono infatti irrazionali.

---

60) I primi importanti approfondimenti in materia furono condotti nel 1968 da Richard Atkinson e Richard Shiffrin.

Il primo passo da fare per cambiare è quindi capire come siamo fatti e riconoscere gli automatismi che caratterizzano il nostro comportamento. Il secondo è quello di dare una lettura diversa alle abitudini. Spesso è proprio nella semplicità che si può arrivare a soluzioni diverse.

Nel corso di importanti riunioni di lavoro, infatti, una delle cose più faticose è quella di perseguire la semplicità ("*keep it simple*"). La nostra memoria di lungo termine ci porta a ragionare con connessioni sofisticate, con mappe cognitive sempre più complesse. Il modo per "smontare" la memoria di lungo termine sta proprio nel riuscire a vedere il mondo con occhi diversi, con schemi cognitivi alternativi.

La fatica del cambiamento sta proprio nella difficoltà di leggere il mondo in maniera diversa rispetto a quella originaria (caratterizzata da spirito di autoconservazione).

Secondo numerose ricerche, è scientificamente dimostrato che il 95% dei comportamenti quotidiani sono in realtà inconsapevoli, cioè frutto della memoria di lungo termine e quindi completamente o in parte automatizzati. Solo cinque su cento sono quindi le azioni consapevoli, poiché frutto di una decisione razionale.

Vanno, pertanto, prima "smontate" le proteine che contengono i ricordi (cioè la memoria di lungo termine) e le abitudini acquisite nel corso del tempo.

Nel cambiamento, oltre alla consapevolezza (nella pancia dei singoli e dei gruppi) dei modi di fare abitudinari, serve anche quella della situazione (dell'*as is*), cioè del profilo culturale di partenza. Occorre poi la consapevolezza di quello che si vorrebbe costruire (del *to be*), vale a dire del punto di atterraggio del percorso di cambiamento (il profilo culturale desiderato)[61].

Altra consapevolezza necessaria è quella della differenza tra punto di partenza e punto di arrivo. Tale *gap* viene definito *delta*. La sua grandezza dà la misura della fatica che si dovrà fare per cambiare. Più il *delta* è grande, più faticoso e difficile sarà incidere sulla *pancia* dell'organizzazione e meno si avrà la probabilità di raggiungere il cambiamento.

Si è anche dimostrato chiaramente che ciascuno ha un comportamento che è frutto delle proprie competenze, dei valori, delle motivazioni individuali, del proprio apprendimento, ma anche delle pressioni sociali circostanti, o meglio delle aspettative di ruolo. Quando gli altri (cioè il gruppo di riferimento, come la famiglia, i compagni dell'oratorio, gli amici dello sport) esprimono delle aspettative nei confronti di qualcuno, cioè si aspettano che il suo comportamento sia coerente con quello che loro vorrebbero,

61) Cfr. M. Decastri - Z. Lilov, *op. cit*.

questa componente influisce pesantemente nelle scelte dei singoli e nei loro meccanismi di convenienza.

Esiste però una *devianza necessaria*. Sotto certi aspetti il cambiamento è infatti nelle mani dei devianti. Per cambiare, è necessario, nella pratica, qualcuno che legga la situazione, ne sia consapevole e che poi, nell'essere deviante, pensi di cambiarla.

In una organizzazione sana, è infatti necessario avere una piccola quota di *devianti*. Essa rappresenta una sorta di "vaccino" contro il non cambiamento. Servono cioè dei *leader*, dei capi che siano anche devianti, perché il cambiamento richiede, oltre alla consapevolezza, anche il coraggio del gruppo di vertice.

Quando si fa cambiamento, si parte infatti da una fase iniziale in cui vi sono elevati livelli di robustezza culturale, di assetto sociologico, antropologico e organizzativo. Il compito del gruppo di vertice dell'organizzazione (più che del singolo *leader*) è proprio quello di "smontare" e ridurre tale robustezza e il senso di identificazione nella cultura esistente, allo scopo di far nascere un modo diverso di agire (e di comportarsi) dei componenti di quell'organizzazione.

La fase cruciale è in realtà quel lasso di tempo in cui le due culture (la vecchia e la nuova) si combattono. Questa gestione della *transizione* è tanto più complessa, quanto più l'organizzazione è debolmente connessa, come nel caso della pubblica amministrazione. Infatti, se nel privato è più facile dare forti segnali (come i repentini avvicendamenti di dirigenti), nel settore pubblico, invece, cambiamento e politiche di potere sono più difficilmente raccordabili.

Se si vuole cambiare un'organizzazione, in questa fase di conflitto, ci si deve quindi assicurare di avere l'appoggio (fatto di consapevolezza e coraggio) della parte alta dell'organizzazione, di quella cioè con elevato peso specifico, sia in termini di potere, sia in termini di coerenza. Infatti, nella fase di transizione, caratterizzata dal caos e, magari, da difficoltà nell'individuare la *leadership*, è necessaria la *coerenza* nel seguire il progetto, quale prova provata che il gruppo di vertice creda realmente nel percorso intrapreso. È indispensabile cioè che il comportamento dei suoi componenti sia coerente con quello che essi dicono[62].

Quindi il processo di cambiamento si basa, sia sulla consapevolezza del dove si è e del dove si vuole arrivare, sia sul coraggio di voler andare contro l'*establishment*, lo *status* costituito.

Esso si basa, altresì, sulla capacità di essere *coerente* fino in fondo, nel processo di transizione. Infatti, le persone tendono a non credere nel nuovo progetto del gruppo di vertice, poiché, nel retropensiero di ognuno, continua a

62) Cfr. M. Decastri - Z. Lilov, *op. cit.*

nascondersi il convincimento che il cambiamento fallirà. Coerenza vuol dire anche *esempio* e *comunicazione*.

Abbiamo detto che il cambiamento è associato, nella testa di ognuno, al timore di "smontare" abitudini consolidate e di uscire dalla zona di *comfort*. Esso è quindi ansiogeno. Il modo per tenere sotto controllo l'ansia è infatti vedere qualcuno che ha potere che si comporta in modo coerente, con l'esempio, rispetto al nuovo modello indicato. Quindi si inizia ad imitare quel comportamento. Si innesca cioè inevitabilmente quel meccanismo, tipico del mondo animale, di ricerca del capo branco.

Determinante è quindi l'identificazione in *leader* carismatici che, sulla base di profonde convinzioni positive verso gli obiettivi del cambiamento, mostrano la strada, pubblicizzano i nuovi modelli di comportamento e diffondono la nuova cultura. Essi si avvalgono di specifiche tecniche di apprendimento per imitazione. Attraverso la sperimentazione di nuovi valori e connessi comportamenti, fanno leva, non solo su incentivi di carattere economico, ma anche su valori di ordine superiore o ne recuperano di "addormentati"[63]. In tale contesto, è fondamentale avere un approccio proattivo al cambiamento, facendolo considerare come un'occasione di crescita, un'opportunità da cui trarre il proprio vantaggio. Un cambiamento che trasformi profondamente un'organizzazione è però difficile da realizzare se non viene data la dovuta importanza ai processi umani e relazionali (cultura, clima, empatia, ascolto, *leadership*, ecc.) che costituiscono il tratto distintivo di un'azienda o di un'organizzazione.

Altresì, si rende indispensabile una adeguata comunicazione. Come detto, il controllo sociale (quello che gli altri si aspettano) è fondamentale. In tale contesto, la comunicazione è un fortissimo momento di amplificazione del messaggio.

Ciò che deve essere comunicato è una visione chiara, sfidante, che rappresenti un nuovo punto fermo per il futuro dei componenti del gruppo, i quali, attraverso un meccanismo di coinvolgimento, devono essere messi in condizione di comprendere correttamente il processo in atto.

Infine, determinanti sono anche tutti i sistemi di premi/sanzioni. Il cambiamento deve infatti diventare conveniente, in relazione a ciò che si ottiene rispetto al proprio comportamento.

L'elenco appena fatto (consapevolezza, coraggio, coerenza, esempio, comunicazione, potere, premi/sanzioni) dà l'idea di quanto sia complesso promuovere il cambiamento.

Tutti questi elementi richiedono *tempo* (di cui bisogna avere consapevolezza), il quale è direttamente proporzionale a quel *delta* esistente tra

63) Cfr. M. Decastri - Z. Lilov, *op. cit.*

situazione di partenza e situazione progettata. Più è ampio il *delta*, maggiore sarà il tempo necessario perché avvenga quel cambiamento.

Tirando le somme del percorso sin qui fatto, si può concludere che colui, o coloro, che si assumono l'onere e l'onore di guidare un percorso di cambiamento trovano la prima, principale difficoltà nella "localizzazione culturale". Essi, infatti, sono cresciuti nella cultura che devono modificare e, nel farlo, devono avere la capacità di guardare sé stessi e la propria organizzazione con obiettività e profondità di visione, allo scopo di individuare ed eventualmente abbandonare gli assunti non più funzionali alla nuova sfida.

Per fare questo, il gruppo di vertice deve essere in grado di creare un clima partecipativo, motivando le persone, coinvolgendole e assorbendo, con grande forza emotiva, le ansie che il cambiamento comporta.

In tale contesto, grande rilievo assume quindi anche la *persuasione*. Il *leader*, nel promuovere nuovi assunti, deve garantire sistematicamente riconoscimenti a chi si comporta secondo le nuove regole culturali, modificando, così, gradualmente, i riferimenti, che danno sicurezza, ma che necessitano di essere destrutturati e ricomposti sotto nuova luce. Si viene così a creare, anche attraverso una efficace comunicazione, la sensazione di un generalizzato assecondamento del nuovo *trend*, attraverso un sistematico contrasto delle convinzioni più radicate e una netta trasformazione nell'ambito di un piano predefinito e strutturato.

Al termine di un percorso che ci ha portato dall'analisi di un concetto di *leadership situazionale*, ad approfondire quello di *leadership dell'emergenza* in situazioni di crisi e quello, strettamente connesso, di gestione e stimolo al cambiamento, si ritiene opportuno ora riportare alcuni esempi concreti di esercizio della *leadership*, sia in tempi "ordinari", sia in costanza di crisi pandemica, in differenti settori: quello nell'ambito di una struttura detentiva, quello relativo al settore privato, quello inerente al settore sanitario e quello di una forza di polizia a competenza generale.

4. Storie di *leadership* durante la pandemia

4.1. Comandante Polizia penitenziaria Casa circondariale di Lecce

La prima intervista in profondità è stata effettuata nei confronti di un valido rappresentante del Corpo della Polizia penitenziaria, che si è distinto per aver gestito con particolare saggezza e lungimiranza il difficile periodo della pandemia.

4.1.1. I fondamentali della *leadership* e i vari incarichi ricoperti

Riccardo Secci da circa 36 anni svolge servizio nel Corpo e da undici anni ricopre l'incarico di comandante del reparto presso la Casa circondariale di Lecce, rivestendo la qualifica di Dirigente Aggiunto.

Ha trascorso gli ultimi 25 anni assolvendo, senza soluzione di continuità, funzioni di comando di Istituto.

Durante i suoi incarichi, il comandante ha sempre ispirato la sua *leadership* ad un concetto di autorevolezza (e non autorità), mantenendo elevato il livello di dialogo con i suoi collaboratori.

Equa distribuzione dei carichi di lavoro e suddivisione delle competenze secondo i previsti protocolli e, nel perimetro dell'autonomia consentita, attribuzione delle mansioni più congeniali per ogni singolo elemento sono per il Dr. Secci i cardini della sua azione di comando. Come anche la massima attenzione al benessere del personale, anche in termini di vicinanza umana in ogni utile occasione.

Infine, abbondante ricorso ad un sistema di premi/sanzioni, tendente a sottolineare, serenamente, ma anche puntualmente, sia gli episodi negativi, sia quelli edificanti, da portare, anche simbolicamente, ad esempio per gli altri agenti.

Sotto un profilo più emotivo, il comandante ritiene altresì indispensabile creare un clima di motivata fiducia reciproca, attraverso il mantenimento di un clima risonante di serenità ed affidamento reciproco, tendente a dare luogo a *team* strutturati, motivati e resilienti.

L'istituto penitenziario salentino è classificato quale "primo livello - incarico superiore", ovvero del maggiore grado di complessità organizzativa per dimensioni, ricettività ed organico gestito.

Edificato alla fine degli anni '80 ed attivato a partire dal 1997, l'istituto è nato per ospitare poco più di 600 detenuti. Ad oggi, al fine di fare fronte al crescente aumento della popolazione carceraria, presso l'istituto si conta un numero ben superiore di ospiti.

Nel corso degli ultimi ventiquattro anni, nei quali ha ricoperto l'incarico di comandante, è stato inevitabilmente "allenato" alla gestione di eventi critici e ad emergenze di varia natura.

Egli considera lavorare in un istituto penitenziario una vera e propria scuola di vita: "ciò che non succede in trenta anni di servizio, può succederti in 5 minuti".

Secondo il Dr. Secci, l'aver sviluppato, per istinto di sopravvivenza, oltre che per predisposizione o formazione, una adeguata capacità di analisi ed un approccio decisionale risulta sicuramente provvidenziale nei momenti di maggiore criticità.

4.1.2. L'esercizio della *leadership* in occasione della prima fase della pandemia

L'emergenza sanitaria che stiamo vivendo rappresenta, per complessità, gravità e durata, la criticità in assoluto maggiormente impegnativa e maggiormente logorante del suo percorso professionale. Vediamone i passaggi più salienti e significativi.

Alla fine di febbraio 2020, nonostante il sud Italia non apparisse interessato direttamente, le notizie che sono giunte dal nord del Paese, a partire dal primo decesso avvenuto a Vò Euganeo (PD) il 20.02.2020, sono andate via via componendo un quadro allarmante circa il rapido sviluppo del contagio da Sars-Cov-2.

L'Amministrazione penitenziaria, nel diramare la circolare del Ministero della salute del 22.02.2020, ha dato per la prima volta indicazioni sulle misure da adottare.

Le prime avvisaglie delle gravi criticità che si sarebbero poi realizzate sono arrivate già nei primi giorni di marzo. Fonti interne hanno riferito che, stando a "radio carcere", ovvero il *tam tam* informativo che gira fra i detenuti, alcuni istituti avevano comunicato loro l'imminente sospensione del servizio colloqui.

Si trattava di un provvedimento unico nella storia del sistema penitenziario del dopoguerra ed ovviamente, in assenza di una accurata informazione nei confronti delle persone recluse, questo è stato da subito percepito come eccessivo, ingiusto, seminando malcontento.

Il primo evento che ha decretato l'inizio delle rivolte si è verificato a Salerno. Era sabato 7 marzo 2020. Circa cento detenuti sono riusciti ad arrivare sui tetti, dopo aver incendiato e distrutto ambienti e suppellettili. La tensione si è avvertita ovunque. Anche a Lecce.

Di concerto con la direttrice dell'istituto, il Dr. Secci ha così deciso di pianificare, per la mattina successiva, domenica 8 marzo, una visita ai vari reparti detentivi, allo scopo di ricevere in udienza una delegazione per ogni sezione.

I timori del giorno precedente si sono trasformati in realtà. In quelle ore, a Modena, i detenuti hanno devastato gran parte della struttura, uffici compresi, arrivando ad ammassarsi sino all'ultimo sbarramento che li separava dall'esterno. Le immagini hanno fatto il giro dei notiziari. Oramai era chiaro che l'ordine di scuderia, partito da un mandante occulto, fosse quello di tentare di fare implodere il sistema penitenziario.

Durante il colloquio con i detenuti, al quale il comandante e la direttrice si sono presentati indossando la mascherina ed invitando gli ospiti a mantenere,

anche fra loro, le distanze sociali di sicurezza[64], questi si sono dimostrati fortemente scettici circa l'emergenza sanitaria in atto, interpretandola come un tentativo di ridurre i diritti loro concessi.

Del resto, il colloquio con i familiari era l'unico vero momento di "normalità", di contatto con la vita esterna. I due interlocutori hanno così capito subito che fosse necessario individuare un "correttivo" che potesse rappresentare una alternativa valida per colmare quel vuoto che si sarebbe creato di lì a poco.

Sin da domenica 8 marzo, direttrice e comandante si sono così presentati ai detenuti, garantendo collegamento *skype* in video chiamata ed aumentando il numero delle telefonate con i familiari.

La reazione, soprattutto da parte dei detenuti provenienti dalla Campania o dal nord della Puglia, è stata particolarmente minacciosa.

In simili situazioni, il controllo delle proprie reazioni è considerato essenziale dal Dr. Secci, soprattutto quando tutti vorrebbero approfittare del primo momento in cui si possa infrangere quel fragile equilibrio esistente, al fine di immaginare un improbabile piano di evasione o semplicemente per creare il caos.

Una intera giornata è passata a parlare con decine di detenuti, con la piena consapevolezza che la situazione potesse degenerare da un momento all'altro.

Ad ogni cambio turno di servizio, il comandante ha riunito il personale in conferenze di servizio inedite, all'aperto.

Già da quella domenica, il comandante ha istruito le donne e gli uomini del reparto. Ci si è confrontati con un protocollo di emergenza finalizzato, in primo luogo ad impedire che i detenuti potessero prendere il controllo dell'istituto. Il personale era confuso, disorientato.

Lunedi 9 marzo, il comandante si è presentato puntuale in riunione alle 6.50. Ha incoraggiato il personale che chiedeva cosa stesse succedendo negli altri istituti.

Terminato l'incontro, ha raccolto i graduati in servizio, ha fornito loro le istruzioni ritenute prioritarie: ha verificato la tenuta dei cancelli di sbarramento e dei box di controllo degli agenti, la presenza di estintori in polvere nelle postazioni di servizio. Il comandante si è assicurato anche che ogni piano detentivo fosse dotato, per ogni postazione di servizio, di una tanica da cinque litri di olio. Perché l'olio? Poiché, in caso di rivolta, si potesse impedire la cattura degli agenti. In tal caso, i cancelli sarebbero stati chiusi,

64) Misure queste totalmente sconosciute e non metabolizzate al momento.

il personale avrebbe dovuto ritirare sulle scale di servizio e tutti i ballatoi e le scalinate avrebbero dovuto essere cosparse di abbondante olio, per rendere quantomeno più difficile, per i detenuti, poter raggiungere gli sbarramenti, per poi esercitare pressione sui cancelli. Il comandante ha poi cominciato a mettere mano ad un ordine di servizio, ad un protocollo operativo di emergenza.

Tuttavia, solo in tarda mattinata è stato chiaro che il modo di vedere il penitenziario, di concepire anche la stessa portata degli eventi critici era cambiato. Sui *social network* hanno cominciato a circolare video surreali che sembravano provenire da un film: decine di detenuti e fuoriuscivano da un carcere; scene di rivolta; cancellate abbattute; sirene delle forze dell'ordine, urla, fuggi fuggi generale. L'istituto penitenziario di Foggia era in mano ai detenuti. Evase oltre settanta persone. Un istituto del distretto aveva ceduto. Le informazioni giravano velocemente fra i colleghi. Ma anche fra i detenuti.

Nel frattempo, i contenuti del d.P.C.M. sono entrati in vigore e sono divenuti di dominio pubblico: effettivamente, i colloqui con i familiari sono stati sospesi. Non si poteva lasciare che fosse un avviso in sezione a darne notizia ai detenuti. Senza una adeguata e qualificata interlocuzione, la situazione non avrebbe retto.

Il comandante ha convinto la direttrice a fare un ulteriore giro dei reparti. Nuovamente hanno parlato con tutte le rappresentanze dei detenuti, faticando non poco a far comprendere che la *ratio* dei provvedimenti governativi fosse la tutela della loro salute e dei rispettivi familiari.

Presso ogni sezione, il comandante ha seminato serenità e ha cercato di capire chi "muovesse le fila", chi fosse l'eventuale agitatore delle masse; ma anche chi rappresentasse un soggetto idoneo alla mediazione ed a fare leva positivamente sugli altri.

È evidente che i detenuti "leccesi" avessero il maggiore interesse a mantenere il controllo e ad evitare che la situazione degenerasse: avrebbero rischiato di perdere il contatto con il territorio e con le loro famiglie. Il Dr. Secci ha così deciso di fare leva proprio su questi per far comprendere che, in caso di disordini, nessuno avrebbe potuto sentirsi al sicuro da provvedimenti penali, disciplinari, ma soprattutto dal trasferimento ad altre sedi.

Al fine di alleggerire la situazione, a seguito di un'analisi di contesto, è stato così richiesto ed ottenuto il trasferimento urgente di alcuni soggetti, ritenuti potenzialmente in grado di esercitare pressioni negative sugli altri.

Nel contempo, la squadra di manutenzione, in poche ore, ha rinforzato ogni accesso, ogni cancello. Catene, saldature, tubi d'acciaio e infissi metallici affogati nel cemento armato. Alcuni passaggi esterni sono stati rinforzati con

saldature e due mezzi di trasposto pesanti sono stati "appoggiati" a contrasto, affinché fosse reso impossibile poter far cedere le cancellate.

È rimasto disponibile un solo accesso pedonale ed uno carrabile. Anche questi sono stati rinforzati e presidiati da personale armato. Il carcere, come un castello medioevale, ha issato il suo ponte levatoio e si è preparato ad una possibile guerra. Ovviamente tutte queste operazioni di rafforzamento sono state osservate dagli stessi detenuti.

Senza attendere alcuna autorizzazione formale, il comandante si è attivato per implementare, in soli tre giorni, tutti i sistemi di video sorveglianza, provvedendo alla realizzazione di cablaggi di fortuna e di un punto di monitoraggio fisso in un luogo inaccessibile, da cui poter osservare ogni situazione anomala.

Su sua disposizione, sono state organizzate varie aliquote operative da decine di unità, pronte all'impiego con ogni equipaggiamento necessario.

Le ore sono passate con una velocità impressionante e quel lunedì 9 marzo al Dr. Secci è sembrato che il tempo non fosse sufficiente per ciò che avrebbe dovuto, voluto fare. Non ha potuto pensare solo alla tenuta fisica dell'istituto, ma anche alla prevenzione del contagio dei detenuti: la tenuta del dispositivo di sicurezza e la massima stabilità interna erano due fattori strettamente connessi.

Il Dr. Secci ha potuto disporre di un padiglione ancora non attivato. Anche in questo caso, senza attendere alcuna autorizzazione formale, ha disposto che un intero piano venisse attrezzato e predisposto per l'attivazione di un protocollo di sicurezza rivolto a tutti coloro che fossero arrestati, tradotti da altro istituto o che comunque avessero avuto contatti con soggetti esterni (visite ospedaliere, permessi premio, ecc.). Per questi soggetti, in accordo con i medici e nelle more che giungesse un protocollo ufficiale, è stata prevista la permanenza per 14 giorni in isolamento sanitario e l'effettuazione di un tampone molecolare al termine dello stesso. Il sistema allestito ha dato subito un risultato. Una detenuta con una bimba al seguito, ad una settimana dal suo arrivo, è risultata positiva al Covid. Al *triage*, aveva nascosto al medico che l'aveva intervistata, di aver avuto contatti con una persona di recente rientrata dalla Cina. Quindici donne, agenti di Polizia penitenziaria, sono state così messe in permanenza domiciliare in attesa di tampone, fortunatamente tutte risultate negative.

Nel frattempo, si sono verificate altre rivolte nelle vicinanze: Bari, Brindisi, Melfi. Altre più lontane: Poggioreale a Napoli, Santa Maria Capua Vetere, Bologna. Uno stillicidio di notizie che si rincorrevano.

All'interno, sono emersi intanto, con maggiore chiarezza, coloro che avrebbero voluto il caos e, con interventi discreti, ma mitrati, sono stati

trasferiti, senza destare particolare clamore. A distanza di tre giorni dalla clamorosa evasione di Foggia, è stato anche comunicato che, in nottata, sarebbe stata trasferita a Lecce quasi la metà delle persone evase da quell'istituto e poi subito catturate.

Nei giorni che seguono, il comandante ha faticato a distinguere la moltitudine di emozioni: di paura per un collega che contrae la malattia e di dolore per la perdita di un genitore. Sono invece nitidi i momenti di calore e vicinanza trasmessi in ogni istante dal personale che gli è stato accanto.

La conferenza di servizio del tardo pomeriggio di ogni giorno, ad avvenuta chiusura delle socialità dei detenuti, ovvero quando tutte le camere erano chiuse e il livello di sicurezza aumentava, è diventata l'occasione dell'abbraccio ideale a tutti coloro che, sin dal mattino, hanno sostenuto il peso di una giornata di dodici ore di lavoro. È stata il momento propizio per aggiornarsi sugli sviluppi delle tensioni sia all'interno dell'istituto, sia nelle altre realtà. Un appuntamento che spesso si è concluso con un minuto di silenzio dedicato ad un familiare o ad un amico morto, o con l'applauso di gioia per la guarigione di qualcuno.

L'anno lasciato alle spalle ha segnato profondamente anche il comandante. Ha dovuto anch'egli fare i conti con le sue paure, con i suoi limiti, ma è riuscito a traghettare il suo gruppo fuori dalle sabbie mobili di una situazione potenzialmente esplosiva, alimentando entusiasmo e creando una forte coesione all'interno del suo gruppo e limitando al limite contagi e contraccolpi per la sicurezza dell'istituto.

Il comandante, al termine di questa forte esperienza vissuta in occasione dei tumulti verificatisi in concomitanza del primo *lockdown*, si è detto, alla nostra intervista, particolarmente fiero ed orgoglioso di capeggiare degnamente lo splendido gruppo di professionisti da lui dipendenti. Il suo proposito è quello di continuare a rappresentare per loro un fermo punto di riferimento, una guida sicura ed autorevole, capace sempre di assumersi, quando serve, nel rispetto della legalità, tutte le responsabilità, nel farsi carico di tutte le decisioni e le scelte necessarie.

4.2. L'esperienza della *leadership*, anche dell'emergenza, nel settore privato

La seconda intervista in profondità ha inteso sondare il mondo dell'impresa privata. L'iniziativa è scaturita dal presupposto che gli elementi alla base di una *leadership dell'emergenza* presentino forti similitudini rispetto a quella del settore pubblico.

4.2.1. Il percorso professionale e umano fino all'emergenza pandemica

Davide Petrini è un imprenditore 54enne di Varazze (SV), piccolo Comune sul mare di circa 13.000 abitanti. Appassionato sin da giovanissimo di subacquea, si è cimentato dagli 8 ai 20 anni nel mezzo fondo, riuscendo ad indossare i colori della nazionale giovanile, anche quale atleta militare. Purtroppo, un primo cambiamento ha caratterizzato la sua vita. Un problema muscolare, a 21 anni, non lo ha fatto arrendere, bensì lo ha avvicinato alla sua passione di sempre, la pesca subacquea in apnea, praticata anche a livello agonistico, riuscendo a vincere i campionati italiani nel 2004 e ad indossare, anche qui, la maglia della nazionale, con la quale ha vinto varie gare e ha disputato anche campionati europei e mondiali fino al 2015. Nel 2001, in apnea statica prolungata, è riuscito addirittura a realizzare il record mondiale.

Nel suo percorso culturale, dopo aver frequentato il liceo artistico, ha frequentato con successo un corso triennale per le arti ausiliarie sanitarie, divenendo a poco più di venti anni ottico optometrista. Di qui, il primo incarico, quale dipendente, presso una società *leader* nel settore, divenendo, dopo appena un anno, direttore di un punto vendita a Savona. È qui che per la prima volta ha dovuto confrontarsi, da direttore, con alcuni collaboratoti più che cinquantenni e dal bagaglio di esperienza ben più fornito del suo.

Questo primo incontro con la psiche umana gli ha fatto subito comprendere che fosse il caso, non tanto di impartire ordini perentori, bensì di cercare di ottenere, con umiltà, la collaborazione di tutti, con un approccio autorevole, anziché autoritario. Proprio il fare leva, con un atteggiarsi quasi sperimentale e rivoluzionario, sull'orgoglio di chi, pieno di esperienza, potesse aiutarlo a risolvere situazioni complicate gli ha consentito infatti di vedere all'opera quegli elementi fino a quel momento meno produttivi. Ne è conseguito un grande guadagno, sia per l'azienda, sia per la sua formazione, fortemente rafforzata in virtù della vicinanza di tutti i collaboratori.

Dopo appena un anno, in parallelo con l'impegnativo percorso sportivo di cui si è detto, la prima iniziativa imprenditoriale: l'apertura di un negozio di ottica e fotografia, portato avanti con profitto fino ai trenta anni, quando ha deciso di cambiare completamente percorso imprenditoriale, acquistando uno stabilimento balneare in zona.

Si è trattato della realizzazione di un sogno: fare l'imprenditore e vivere a contatto con il mare, il sole e la vita. Purtroppo, però, era il 2002, uno degli anni più piovosi e freddi di sempre e questo lo ha spinto, sin da subito, a voltare lo sguardo ad uno degli aspetti specifici della sua attività imprenditoriale: la ristorazione, che poteva sopperire alle difficoltà climatiche di quel debutto. Si è

reso subito conto che il *cambiamento* fosse per lui una vera e propria esigenza vitale: il bisogno di stimoli e l'osservazione di ciò che lo circondava gli ha fatto rielaborare continuamente i suoi piani e questo lo ha sempre gratificato.

In due anni, quello che era uno stabilimento balneare costituito da tre cabine distrutte dagli agenti atmosferici è divenuto una realtà di tutto rispetto, costituita da una spiaggia attrezzata, un ristorante produttivo ed un'area in cui riuscire ad attrarre pubblico anche nelle ore serali, attraverso varie attività di intrattenimento.

La vendita, a prezzo di realizzo, dopo appena due anni, ha consentito di acquistare un vero e proprio ristorante, sempre sulla costa, a Varigotti, in uno degli scorci più belli del litorale. Nel 2006, a seguito della vendita della struttura, si è reso infine possibile l'acquisto del ristorante definitivo, a Marina di Varazze, località annoverata tra i porti più belli del Mediterraneo.

Ha iniziato così a concretizzarsi stabilmente un percorso fruttuoso, ma secondo una filosofia del tutto nuova. Davide Petrini, infatti, aveva intenzione di fare delle sue passioni la sua vita e la sua professione: ha unito così la ristorazione e la pesca.

In Italia iniziava infatti a prendere piede (e poi si è esteso anche all'estero) il pesca-turismo e l'itti-turismo, due attività complementari che consentono al pescatore di accompagnarsi in mare con clienti e di sviluppare a terra la ristorazione.

Nel 2009, ha iniziato a prendere forma anche la componente promozionale mediatica, attraverso una prima collaborazione con un noto gruppo televisivo commerciale nazionale per la realizzazione di alcuni popolari rotocalchi, sia di ristorazione, sia di promozione dell'itti-turismo, in chiave, da un lato di tutela e valorizzazione ambientale, dall'altro di spettacolarizzazione e sdoganamento, tra il grande pubblico, del mondo della pesca.

Il percorso intrapreso è proceduto mietendo grandi successi, fino a che non è sopraggiunta la grave crisi pandemica del febbraio 2020, quando Davide Petrini, dopo una fase, prima di sottovalutazione di quanto stesse per accadere e poi di un certo disorientamento, ha preso in mano la situazione: ha rivoluzionato per l'ennesima volta la sua vita e la sua attività imprenditoriale e si è messo a produrre mascherine da mettere a disposizione per combattere il Covid-19.

4.2.2. Gli aspetti salienti della *leadership*, anche prima della pandemia

Il rapporto con suoi collaboratori viene considerato da Davide Petrini l'aspetto più affascinante, emozionante ed importante di tutta la sua avventura imprenditoriale.

La maggiore gratificazione gli è sempre costantemente derivata dalla certezza che i suoi quattordici dipendenti hanno sempre creduto di poter fare affidamento sul loro *capo*. Gradualmente, si è così rafforzato un rapporto di fiducia e di stima reciproca.

Quello che si è creato nel tempo con loro è un rapporto, non amicale, ma comunque aperto, schietto, profondo e di rispetto reciproco.

A fondamento di tale relazione, vi è stato principalmente il concetto della responsabilità, che pur essendo un valore intangibile, si è tradotto comunque in azioni concrete.

Al primo colloquio di lavoro, per esempio, Davide Petrini ha sempre chiesto di confrontarsi con i colleghi sugli impegni di lavoro di massima, ma non ha mai impartito orari di ingresso/uscita. Questa impostazione (non particolarmente diffusa nel settore) ha consentito, appunto, di sviluppare il senso di responsabilità di ognuno. In tal modo, ogni elemento è stato stimolato a gestirsi autonomamente e questo ha consentito di "misurare" la qualità degli operatori e di sviluppare un vero e proprio attaccamento alla causa comune dell'impresa. D'altro canto, però, vi è sempre stata una grande chiarezza nei rapporti, anche da parte del datore di lavoro, in particolare in termini di puntualità nei pagamenti stipendiali (anche in momenti di maggiore difficoltà). Pertanto, alla serietà del datore di lavoro, è corrisposta la serietà del collaboratore.

Particolare attenzione è stata sempre data anche alla distribuzione degli incarichi e questo ha portato alla nascita, all'interno dei vari settori, di alcuni ruoli di responsabilità. Infatti, l'imprenditore, indipendentemente dal percorso culturale e scolastico pregresso, ha individuato alcune figure più portate e volenterose, le quali, poste in grado di effettuare mirati percorsi formativi, sono diventate poi responsabili dei vari servizi (sia nell'attività di ristorazione, sia, come si vedrà, nell'ambito del processo di produzione delle mascherine).

È innegabile che l'attenzione dell'imprenditore al benessere dei suoi quattordici collaboratori e delle loro famiglie si sia acuita in concomitanza con l'incombere della pandemia. In tale circostanza, il pensiero non si è tanto rivolto a sé stesso, quanto a dare sicurezza di stabilità ai suoi dipendenti, particolarmente preoccupati di dover continuare ad onorare impegni economici, tipici delle famiglie medie. Questa esperienza ha ulteriormente cementato il rapporto di reciproco affidamento creatosi nel tempo.

Quanto al rapporto con il mondo esterno, l'imprenditore ha sempre seguito i suoi fondamentali etici e morali, improntati al massimo rispetto reciproco nei confronti di clienti, fornitori ed operatori bancari. Ciò ha portato al consolidamento di un rapporto maggiormente qualificato, piuttosto che ad un vantaggio temporaneo ed effimero.

Quanto alle relazioni esterne ed alla capacità comunicativa, l'abilita di Davide Petrini emerge dal percorso professionale, intriso di iniziative, sia istituzionali, sia a carattere mediatico nazionale. Ciò ha consentito, come vedremo, anche a seguito della prima fase della pandemia, di portare la sua vicenda di resilienza all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale, quale esempio di virtuosa reazione ad una situazione di crisi.

4.2.3. La *leadership dell'emergenza* durante la prima fase della pandemia

In relazione alla prima fase della pandemia, a partire dalla fine del febbraio 2020, come accennato, Davide Petrini, in un primo momento, ha teso a sottovalutare quanto stesse per accadere. Poi, considerando che, in Cina, un Paese intero si stesse bloccando, ha compreso che non si trattasse, come alcuni sostenevano, di una semplice influenza. Le prime persone hanno iniziato ad ammalarsi in territorio nazionale. Sono iniziate a girare le prime voci allarmanti, anche in termini di carenza di mascherine. La prima data stampata nella sua memoria è quella di sabato 7 marzo, quando la sera, presso il suo locale, uno dei clienti ha riferito che la Lombardia stava per essere chiusa. Quasi tutti gli astanti, per la maggior parte provenienti da quella regione, hanno iniziato a chiedersi come avessero potuto rientrare a casa al termine del loro weekend. Tutti si sono allontanati e il locale è rimasto deserto.

Dopo una notte insonne, il primo pensiero è andato subito ai propri collaboratori, ai quali è stato comunicato che il pagamento del mese di stipendio di marzo era garantito. Tutti avrebbero dato una mano a fare lavori di piccola manutenzione all'interno della struttura.

La domenica, il quadro si è profilato particolarmente preoccupante. È giunta all'imprenditore la notizia che presso il reparto di chirurgia dell'ospedale di Savona stavano per terminare le mascherine.

La cosa è apparsa così inverosimile in un Paese come l'Italia, che Davide Petrini ha preso subito contatto con alcuni suoi fornitori di tali dispositivi di protezione individuale. Non solo, ma ha iniziato a navigare su *internet* per comprendere cosa ci fosse dentro una mascherina, come questa si potesse fabbricasse. Si è fatto in pochi giorni una vera e propria cultura in materia e, già il 13 marzo, ha iniziato a prendere contatto, in Cina, con alcuni produttori di macchinari per fabbricare il prodotto. Il risultato è stato uno scetticismo generale da parte degli interlocutori, i quali, pensando di trovarsi di fronte un esperto in materia, hanno fatto domande alle quali Petrini non è stato in grado di rispondere. Egli è stato solo capace di dire che voleva realizzare un manufatto per uso chirurgico a tre veli, ma non sapeva nulla in tema di "sonotrodi", di "saldature a freddo o ad ultrasuoni", ecc.

Nel frattempo, sono iniziate a serpeggiare nel Paese diverse riconversioni di attività produttive. Le stesse autorità hanno incentivato queste encomiabili iniziative, ma gli aiuti concreti in questo senso non sono arrivati.

L'imprenditore ha acquisito così il protocollo europeo di certificazione: oltre 400 pagine in inglese, colme di tecnicismi e di richiami normativi e regolamentari. Ad esso si è aggiunto repentinamente il protocollo italiano: altre 200 pagine, anch'esse tutte da studiare nel dettaglio.

Finalmente, uno dei produttori di macchinari contattati in Cina ha capito la situazione. Ha confermato di avere il dispositivo adatto per l'esigenza, ma ha richiesto subito un saldo completo. L'imprenditore ha preso così una delle decisioni più gravi della sua vita ed ha effettuato, dopo un giorno di riflessione, un ingente bonifico da decine di migliaia di dollari sul conto corrente di uno sconosciuto, senza alcuna garanzia di attendibilità. Contemporaneamente, ha riunito tutto il suo personale. Ha disposto di interrompere tutti i lavori di manutenzione presso il ristorante e ha spiegato che, da quel momento, avvalendosi di un piccolo capannone, il loro compito sarebbe stato quello di produrre mascherine. I suoi collaboratori lo hanno guardato con totale scetticismo, ma poi, conoscendo l'ecletticità del loro *leader*, hanno capito che era tutto vero. Si sono messi a disposizione e da lì è iniziata una nuova avventura.

Proprio in quel periodo la compagnia aerea che effettuava voli cargo ha deciso di mettere a terra tutta la sua flotta sulle tratte per la Cina. Per ottenere il trasporto, si è reso così necessario partecipare ad una sorta di asta, che ha portato le spese (prontamente affrontate) per l'importazione del macchinario e delle materie prime a cifre esorbitanti.

Finalmente tutto quanto necessario è arrivato a Varazze e la produzione di mascherine ha potuto avere inizio. Si è trattato di un periodo caratterizzato da un'altalena di forti emozioni, tutte vissute al fianco dei propri collaboratori. Si è passati dalla preoccupazione, alla gioia della speranza di una fase di reazione, alla disperazione, sapientemente celata per avere sempre un atteggiamento rassicurante nei confronti dei propri collaboratori.

Da una parte, vi è stata infatti la commozione nell'incontrare un'Italia che si è messa a disposizione di simili iniziative in uno spirito patriottico di solidarietà comune. Come l'addetta al *call center* della società di distribuzione dell'energia elettrica, la quale, sentita la storia e l'esigenza di Davide Petrini di aumentare la potenza del voltaggio presso il suo capannone, si è commossa, ha chiamato in diretta il suo responsabile e il giorno seguente è arrivato un tecnico in sede per dare luogo alla modifica dell'impianto necessaria per la produzione: sono stati momenti di commovente entusiasmo collettivo da parte di tutto il gruppo, che si è sentito protagonista di una pagina di storia.

D'altra parte, vi sono stati anche i momenti di sconforto, quando, nonostante il clima di guerra e di emergenza che aleggiava, ci si è imbattuti in funzionari pubblici che hanno continuato a frapporre superabilissimi ostacoli burocratici che hanno rischiato di far naufragare il tutto.

Sono arrivate poi, ovviamente, le difficoltà pratiche. Gli enormi macchinari sono giunti con le istruzioni in cinese; quindi, si è reso necessario incaricare un interprete madrelingua per capirne il funzionamento, ma anche, prima di tutto, come assemblarne le componenti, attraverso la collaborazione di amici ingegneri meccanici. Nonostante queste complicazioni, la produzione delle mascherine ha potuto avere inizio, la relativa certificazione ha potuto avere luogo e le prime quote di mercato si sono concretizzate, ma sempre con un occhio al sociale: coerentemente con le motivazioni etiche che hanno spinto alla riconversione, l'imprenditore ha riservato (e lo fa ancora oggi) il 10% della produzione ad enti *no profit*.

Già ad aprile-maggio 2020, sono state prodotte mascherine in grande quantità e, dalle quattordici unità, il numero dei dipendenti è passato addirittura a ventiquattro ed è destinato ulteriormente a crescere, in vista della successiva produzione di presidi "Ffp2".

L'imprenditore, nel frattempo, nell'incrementare il suo organico, ha assunto anche due nuovi, particolari dipendenti. Si è trattato di due suoi cari amici, titolari di un'azienda dolciaria della zona, che hanno dovuto chiudere i battenti, proprio per l'arrivo della pandemia. Di fronte a questo triste epilogo e dinanzi alle perplessità sul futuro esternate dai propri dipendenti, i quali si sono domandati cosa ne sarebbe stato di loro quando la produzione di mascherine fosse divenuta non più così necessaria, Davide Petrini ha rilanciato per l'ennesima volta: insieme ad un socio, ha acquistato l'azienda dolciaria in questione, l'ha rimessa completamente a nuovo e tra poco vi inizierà la produzione dolciaria.

La storia raccontata è giunta all'attenzione dei media nazionali, i quali ne hanno a lungo parlato per evidenziare uno dei più importanti e qualificanti casi di resilienza, nel settore privato, in occasione della pandemia in atto.

Anche chi scrive ne ha colto il particolare significato ai fini del presente lavoro ed ha ritenuto opportuno rievocarla, con lo scopo di dimostrare che, nel settore privato, come in quello pubblico, le modalità di esercizio della *leadership* rispondono a comuni basi di riferimento, sia in tempi cd. *ordinari*, sia in situazioni di *emergenza*, in cui, addirittura, gli effetti positivi di tali virtuose impostazioni si acuiscono.

4.3. L'esperienza della *leadership*, anche dell'emergenza, nel settore sanitario

Ulteriore intervista è stata effettuata nel settore sanitario, anch'esso fortemente provato dall'ondata emergenziale della pandemia. Anche in tale comparto, lo svolgersi degli eventi, in un clima di *stress* generalizzato, ha fatto emergere taluni profili di *leadership* che si sono distinti nella conduzione del *team* loro affidato.

4.3.1. L'esperienza professionale e umana e la formazione della *leadership* prima della pandemia

Il 55enne Dr. Umberto Gnudi oggi ricopre l'incarico di Direttore facente funzioni di Unità operativa complessa, da cui dipendono il Pronto soccorso e il reparto di medicina d'urgenza degli ospedali di Pesaro e Fano.

L'attuale nomina gli è stata conferita il 13 marzo del 2020, nel pieno corso della prima fase della pandemia.

È medico da più di venticinque anni.

Fin dall'adolescenza, si è occupato di formazione e gestione di *team*: educatore e animatore di gruppi giovanili, ma anche responsabile di una piccola compagnia teatrale. Il Dr. Gnudi si dice convinto che tutte queste esperienze abbiano contribuito a migliorarne le capacità di comprensione dei singoli e delle dinamiche sociali collettive, elementi che risultano fondamentali anche nella gestione dei *team* di professionisti che oggi si trova a coordinare.

Lavora in Pronto soccorso da venti anni: in questo ambiente ha dovuto affinare le sue capacità relazionali e di gestione dei conflitti, sia verso i pazienti, sia verso i colleghi. Per dodici anni ha lavorato anche nel Servizio di emergenza territoriale (118), esperienza che ritiene estremamente formativa, sia da un punto di vista professionale, sia per quanto concerne la comprensione e il miglioramento delle dinamiche del *team*: in quelle situazioni, ritiene mandatorio accordare la propria fiducia ai membri della squadra e comportarsi in maniera tale da meritarsi la loro. Eventuali situazioni di attrito o disaccordo, nel vivo dell'azione, vanno inizialmente messe da parte, per poi essere sviscerate e risolte immediatamente dopo. Il responsabile del gruppo deve fidarsi di chi gli copre le spalle.

Nel 2013, ha iniziato a lavorare presso il Pronto soccorso dell'ospedale di Pesaro. Il fatto di essere naturalmente portato ad imparare entusiasticamente nuove competenze, a condividere quelle già acquisite e ad affiancare colleghi meno esperti nella loro attività quotidiana ha fatto sì che il medico sia stato via via riconosciuto come punto di riferimento in molteplici situazioni.

Nonostante la gravità delle situazioni quotidianamente affrontate (spesso dall'esito infausto), è sempre riuscito a mantenere vivo un clima di serenità e coinvolgimento collettivo, in cui l'esercizio di una delega responsabile si rivela irrinunciabile per gestire i molteplici gravi fronti rinvenibili in corsia.

È in questo clima di fatica continua, ma anche di collaborazione proattiva e risonante, che si è inserita la prima fase della grave pandemia da Covid-19.

4.3.2. L'esercizio della *leadership* in corso di pandemia

L'organizzazione sanitaria prevede un unico direttore per entrambi i presidi che compongono l'Azienda Marche Nord (Pesaro e Fano), ognuno dotato di Pronto soccorso e Medicina d'urgenza e diretto da una figura subalterna al direttore. Per il Pronto soccorso di Pesaro, pur senza un ruolo ufficiale, all'inizio del 2020, il Dr. Gnudi si è mosso quale responsabile, dedicandosi prioritariamente ai turni di Pronto soccorso, ma anche a compiti amministrativi e alla gestione del personale.

Tuttavia, avendo richiesto ed ottenuto il Direttore titolare un'aspettativa di sei mesi per un incarico estero, il Dr. Gnudi è stato di fatto chiamato, sin dal febbraio 2020, a vicariare la sua assenza su Pesaro, occupandosi così sempre più, anche della gestione amministrativa ordinaria dell'Unità operativa complessa competente su Pesaro e Fano.

È subentrata così una fase molto particolare della sua vita professionale. Da una parte, la prosecuzione dell'attività quotidiana in ambulatorio di Pronto soccorso, dall'altra, la gestione dell'amministrazione del reparto di Pronto soccorso di Pesaro e il coordinamento di quella dei reparti del Pronto soccorso di Fano e di Medicina di urgenza di Pesaro e Fano.

È in tale contesto che il virus ha impattato in zona. Lo ha fatto così violentemente che la Provincia di Pesaro Urbino (e la città di Pesaro soprattutto), durante la prima ondata, ha avuto numeri paragonabili addirittura alla Lombardia, ma gestiti, purtroppo, con risorse sanitarie nettamente più scarse in quanto a posti letto e personale.

Perché abbia colpito così violentemente non è ancora chiaro. Molto probabilmente hanno influito una serie di fattori, tra cui va sicuramente annoverato lo svolgimento a Pesaro della *Final Four* di Coppa Italia di basket. Nonostante il clima di immanente emergenza, l'evento sportivo ha infatti portato in città, a metà febbraio, migliaia di tifosi provenienti da Milano, Cremona, Brescia e Bologna, vale a dire dalle aree maggiormente colpite dal contagio. A tale potente innesco, si è poi aggiunta la pervicacia con cui alcuni enti locali hanno opposto resistenza alle prime chiusure disposte dal Governo,

ottenendo addirittura di far svolgere anche manifestazioni caratterizzate da grande affollamento, come il carnevale di Fano.

Il quadro che ne è derivato è stato una immediata saturazione di tutte le terapie intensive della zona, con la conseguente necessaria creazione di ulteriori reparti Covid, a discapito di reparti già esistenti e lo stravolgimento di tutte le dinamiche ordinarie.

Oltre alla gestione del reparto di Pronto soccorso, ormai invaso da pazienti, il Dr. Gnudi, sin dalla fine di febbraio, ha quindi iniziato ad essere invitato anche a riunioni con i massimi vertici aziendali sanitari, anche regionali, nelle quali ha stentato a riconoscere i linguaggi, i processi decisionali e i tempi di reazione ed intervento, così diversi da quelli dell'emergenza cui era abituato. Anche in tali consessi, ha pertanto continuato ad utilizzare il suo linguaggio, inconsueto per gli ambienti istituzionali, al fine di segnalare invece, con tutte le forze, la necessità di cambiare paradigma e di passare a misure estreme, sotto il profilo sia del distanziamento sociale, sia della revisione degli assetti sanitari dei presidi ospedalieri.

Nel pieno del disastro, mentre la Protezione civile stava montando sul piazzale del Pronto soccorso le tende che potevano dare un po' di sollievo agli spazi congestionati del reparto (e che il medico aveva richiesto a gran voce già da due settimane), il Direttore generale, il 13 marzo 2020, a quattro giorni dalla emissione del primo dPCM, lo ha nominato inaspettatamente Direttore facente funzioni dell'intera Unità operativa complessa, attribuendogli a pieno titolo la responsabilità dei reparti di Pronto soccorso e di Medicina di urgenza di Pesaro e Fano.

Si è trattato per il medico di un incarico cui non aveva mai pensato e per il quale ha avvertito un certo senso di inadeguatezza, soprattutto in una fase di tale emergenza. Tutto è sembrato così grande e così al di sopra delle proprie possibilità, anche in virtù di un tipo di lavoro completamente differente da quello cui il medico era abituato. Insomma, una enorme assunzione di responsabilità.

Al diffondersi della notizia, si sono moltiplicate le manifestazioni di affettuosa vicinanza di colleghi medici ed infermieri. In un periodo in cui le barriere emotive erano molto labili, la commozione ha talvolta preso il sopravvento, insieme alla sensazione che, se tutti credevano che il medico ce la potesse fare, forse ce la poteva fare davvero.

Contro di sé, vi erano un pizzico di inesperienza ed una situazione di terribile contagio in atto. A favore, invece, un gruppo eccezionale e la sua stima.

Il Dr. Gnudi ha affermato che la chiave della riuscita della sua missione sia stata l'essersi guadagnato, in tempi non sospetti, il rispetto e il leale supporto

dei suoi collaboratori e di averli capitalizzati e mantenuti nel momento di maggiore bisogno emergenziale.

Il medico non ha potuto più coprire turni in Pronto soccorso in prima persona, a causa dell'imprevedibilità degli impegni connessi al suo nuovo incarico. Ha cercato allora di essere sempre presente, per provare ad aiutare a risolvere tutti quei problemi che rischiavano di distogliere i suoi colleghi medici dal loro lavoro, cioè la cura dei numerosissimi malati di Covid: un medico che agisce sul campo non deve avere il problema di dove trovare le barelle quando sono finite, o quali spazi occupare quando i pazienti straripano dal Pronto soccorso, o dove trovare altre bombole di ossigeno quando la riserva è esaurita. A quello ci ha pensato lui, passando continuamente in reparto, dando appoggio al personale sanitario, cercando di tenerlo su di morale e parlando, nei pochissimi e brevi momenti di pausa, della meravigliosa festa in spiaggia che avrebbero fatto tuti insieme alla fine di tutto.

Nel contempo, il Dr. Gnudi ha tenuto i contatti con la Direzione sanitaria, riferendo i problemi presenti ed imminenti e cercando congiuntamente una soluzione.

Nel frattempo, il medico, a casa, è rimasto il meno possibile, indossando sempre una mascherina, mangiando e dormendo da solo, per proteggere moglie e figlie. Una vita praticamente vissuta in ospedale.

Il Dr. Gnudi, ancora profondamente provato da una pandemia che tuttora mette a dura prova le strutture sanitarie (con problematiche simili, ma forse ancora più complesse della prima fase del contagio), si dice particolarmente orgoglioso del lavoro fatto e della risposta data ai pazienti.

Ha sostenuto i suoi collaboratori, ne ha condiviso la sofferenza, il sacrificio, le poche, ma grandi gioie, come anche il frequente dolore lancinante, ogni volta che un paziente se ne andava, senza neanche poter avere l'ultimo saluto di un familiare.

Osserva che l'assalto del virus si sia attenuato e che la battaglia campale sia divenuta più un conflitto asimmetrico, una guerriglia, per poi passare, grazie alla campagna di vaccinazione in corso, ad una sorta di guerra fredda, che si prolungherà ancora per molto tempo, ma che influirà sempre meno sul nostro stile di vita.

Quanto al suo stile di *leadership*, riconosce che la fase dell'emergenza abbia contribuito a far emergere in lui, più velocemente ed in modo più lampante, alcune caratterizzazioni che gli sono servite per traghettare più efficacemente il suo gruppo nel mezzo di una vera e propria tempesta. Il suo auspicio è quello di poter mettere a frutto gli insegnamenti della presente esperienza per continuare a costituire un punto di riferimento per il suo *team* anche quando l'emergenza sarà finalmente finita.

4.4. Comandante provinciale Carabinieri di Agrigento

Nell'ottica di offrire un'ulteriore esperienza di *leadership* nell'ambito dei presidi territoriali delle forze di polizia, si ritiene funzionale, senza esigenze di protagonismo, esporre i risultati di una "intervista" rivolta all'autore del presente elaborato, il cui ultimo incarico, anche in corso di pandemia, è stato, dal settembre 2017 al settembre 2020, quello di Comandante provinciale Carabinieri di Agrigento.

4.4.1. Il percorso esperienziale

L'accesso, nel 1991, ai reparti di istruzione ha fatto registrare, sin da subito, il vibrante orgoglio di far parte di una "grande famiglia", di qualcosa di superiore che faceva, sì perdere tanta di quella spontaneità di ragazzo, ma anche crescere ed emozionare, giorno dopo giorno, nell'iniziare a credere in un assetto valoriale, compatibile con quello familiare, ma ben più ampio, ambizioso e profondo.

Sono stati gli anni della formazione delle *competenze teoriche*, ma anche e soprattutto di quella *valoriale* e *comportamentale*, entrambe coltivate nel culto di una figura paterna di riferimento.

Il primordiale dispiegarsi della capacità di *leadership* di un giovane Tenente, poi divenuto Capitano è coinciso con un'adeguata *autorevolezza*, caratterizzata dal farsi apprezzare, ottenendone la stima, ma anche farsi rispettare, sin da subito, da superiori gerarchici, colleghi e collaboratori.

La prima assegnazione territoriale, al comando di Compagnia in terra di mafia, a Termini Imerese (PA), ha rappresentato certamente l'*imprinting* più determinante nella formazione del "comandante". Dopo quindici giorni dall'assunzione dell'incarico, è scoppiata infatti la nota, grave *crisi* occupazionale dello stabilimento Fiat del posto. Ha giocato un ruolo fondamentale la messa in campo, in tale circostanza, di alcuni basilari ingredienti: una funzionale presa di contatto con i propri collaboratori e con la popolazione locale, in termini, prima di tutto, di umiltà e di rispetto della cultura siciliana, fatta di grande dignità, amor proprio e ossequio della parola data. Era in atto una epocale e inedita vicenda umana e sociale e ciò necessitava, sovente, di ferme ed autorevoli prese di posizione nelle scelte da attuare nel corso di un mese di crescenti turbamenti dell'ordine pubblico che, qualora non sapientemente gestiti, avrebbero potuto far perdere il controllo della situazione. Proprio queste assunzioni di responsabilità si sono poi rivelate lungimiranti e risolutive: il giovane comandante di Compagnia è

riuscito a farsi accettare quale interlocutore tra gli operai manifestanti e, dopo una iniziale diffidenza, a far passare il messaggio che la sua presenza tra loro non era tanto mirata a sanzionare eventuali intemperanze, bensì, piuttosto, a dare assistenza a padri di famiglia in difficoltà e ai loro figli. Ben presto, così, egli è divenuto il punto di riferimento, il "metronomo istituzionale" di ogni iniziativa e la "testa di ponte" per una provvidenziale mediazione da parte della Prefettura di Palermo e per incanalare definitivamente la vertenza sul binario di una dialettica istituzionale, sfumando gradualmente verso l'individuazione di una soluzione condivisa.

Ebbene, forte è, nell'animo dell'intervistato, la sensazione che, nell'immaginario di quella collettività (il cui affetto ancora si manifesta nitido a quasi dieci anni di distanza) e dei Carabinieri dipendenti, si sia formata ed espressa significativamente ed autorevolmente, per la prima volta, proprio in quella situazione di *emergenza*, la *leadership* che ha poi consentito di conseguire risultati di ragguardevole livello. Il successo conseguito sul territorio, anche in termini di accettazione sociale e di vicinanza alla popolazione, ha infatti creato un clima di generalizzato entusiasmo che ha portato ad intraprendere indagini molto al di sopra delle possibilità di un piccolo reparto. La creazione, quasi spontanea di un *team* costituito da una dozzina di investigatori (cui si sono poi affiancate, per emulazione, altre decine di validi ufficiali di polizia giudiziaria), tra saggi esperti e giovani talentuosi (e sognatori), ha tra l'altro infatti portato, in un entusiasmante quinquennio, a catturare un latitante di *Cosa nostra*, inserito nella lista dei trenta più pericolosi d'Italia, nonché a decapitare e scompaginare, a più riprese, l'organizzazione mafiosa operante sull'area e sul capoluogo siciliano.

È proprio in questi cinque anni di comando in Sicilia, che, con un approccio quasi "sperimentale" ed innovativo, l'Ufficiale ha messo in campo una serie di modalità di espressione della *leadership*, che ha poi replicato, con i dovuti, piccoli aggiustamenti che la situazione richiedeva, in tutti gli ulteriori incarichi ricoperti: il comando della Compagnia di Milano Duomo, il ruolo di responsabile della sicurezza, dal 2012 al 2015, di due Presidenti della Repubblica italiana, il comando del Reparto operativo di Bari ed infine la direzione del Comando provinciale di Agrigento.

4.4.2. I fondamentali della *leadership* nei vari incarichi ricoperti

Ai fini del presente lavoro, si ritiene funzionale evidenziare le principali direttrici dell'azione di comando dell'intervistato, distinguendo due macro settori di intervento: quello interno, di gestione del personale, di distribuzione

dei carichi di lavoro ed operativi e quello esterno, di comunicazione e di relazioni istituzionali[65]. Infine, nel paragrafo successivo, per concludere, si passerà all'esercizio della *leadership*, da Comandante provinciale, in occasione della prima fase della nota pandemia in atto.

Guardando nell'animo dell'Ufficiale, dopo quasi trenta anni di vita militare, si scorge, prima di tutto, un senso di onore ed orgoglio nell'aver contribuito a tratteggiare, unitamente al personale dipendente, delle piccole, ma significative pagine di storia.

Per cui, il primo passaggio del comandante, nel giungere presso un nuovo Reparto, è sempre stato quello di seminare entusiasmo, tra gli Ufficiali e il personale dipendente, nell'esplicitare, con chiarezza, ad ogni favorevole occasione, a tutti i singoli componenti del dispositivo che il *core business* istituzionale sia l'ottenimento di un risultato concreto di miglioramento (più possibile specifico e pregnante, mano a mano che si conosce meglio la nuova realtà di competenza) dei livelli di *sicurezza percepita* della collettività del posto.

Per ottenere questo, ci si basa su una struttura organizzativa ben definita, frutto della tradizione, ma anche dell'evoluzione della propria istituzione.

Sempre a proposito del funzionamento organizzativo ritenuto più congeniale, l'intervistato, pur dedicando ben oltre gli ordinari orari di lavoro alla propria azione di comando e controllo, ha sempre esercitato più possibile l'istituto della *delega*[66] di molteplici attività ai vari livelli gerarchici. In tal modo, perfezionando (o facendo perfezionare), se necessario, la formazione del collaboratore delegato, si fa sì che:

– ognuno tragga la massima soddisfazione dalla propria ragione di essere nel collettivo organizzativo;

– rimanga al *leader* il tempo e la lucidità necessari, sia per ottemperare ai doveri ineludibili prescritti di coordinamento, comando e controllo (nonché di rappresentanza istituzionale), sia per affrontare e risolvere le non rare situazioni di criticità.

In tale contesto, si rivela pertanto determinante un'adeguata *formazione* del personale dipendente e la sua *valutazione*. Attribuire a tale aspetto la giusta attenzione e la massima oggettività ed equità costituisce infatti uno snodo cruciale nella creazione di un sano e rispettoso rapporto di reciproco affidamento con i propri collaboratori. Perché ciò accada, altrettanto indispensabile si rivela un continuo processo di *feedback*, che deve essere

65) Per l'esperienza, del tutto particolare, non territoriale, del periodo quirinalizio, valgano le sole considerazioni ritenute compatibili con il particolare contesto.

66) Ed ha sempre raccomandato ai propri ufficiali di fare altrettanto.

funzionalmente promosso ad ogni livello attraverso un predeterminato sistema di verifica e controllo perché, da un lato siano cristallizzate e consolidate le filiere più funzionali all'ottenimento delle finalità istituzionali (con annessi riconoscimenti in termini meritori), dall'altro siano attuati dei correttivi laddove necessario (con conseguente sensibilizzazione del personale meno allineato ad adeguati livelli di efficienza).

Basilare e strettamente connessa è quindi l'attuazione di un accurato e aderente *sistema premi/sanzioni*.

Non disgiunto da tale aspetto, vi è anche l'attenzione che l'Ufficiale ha sempre riservato all'attribuzione di *competenze specifiche* il più possibile compatibili con le caratteristiche professionali ed umane dei singoli collaboratori. In tal modo, tende ad aumentare, sia la soddisfazione e la motivazione dell'operatore, sia il livello di efficienza generale nello specifico settore. Strettamente connessa, vi è poi l'opportunità di dare luogo ad un'*equa suddivisione dei carichi di lavoro*, in relazione ai differenti livelli di responsabilità.

Una delle priorità assolute ravvisate è anche, sul piano empatico, la creazione di un *rapporto di conoscenza e di fiducia reciproca* con tutto il personale dipendente. La prossimità ai vari livelli gerarchici nei confronti di tutto il personale dipendente viene ritenuta assolutamente determinante poiché consente, da un lato di continuare a manifestare attenzione per ogni singolo collaboratore (cogliendone bisogni, umori, tensioni e preoccupazioni), dall'altro di condividere, in una sorta di camera di compensazione, eventuali episodi negativi, con la finalità di metabolizzare collettivamente (senza criminalizzazioni) quanto accaduto. Tali occasioni costituiscono tuttavia anche la sede in cui si deve dare luogo alla condivisione, con finalità di amplificazione degli effetti motivanti e di gratificazione personale, dei risultati positivi conseguiti. La veicolazione, anche interna (affiancata alla comunicazione esterna), costituisce infatti un insostituibile volano di virtuosa positività per ogni operatore, che si sente sempre più parte di un gruppo coeso ed efficace.

Componente determinante è altresì la vicinanza al personale, anche in termini di *attenzione alla logistica e al benessere*. I collaboratori si sentono molto più motivati quando i propri comandanti/dirigenti dimostrano la massima sensibilità (intervenendo con utili correttivi) alla loro sicurezza, al vitto, a come sono equipaggiati, a quanto salubre sia l'ambiente di lavoro in cui operano, al rispetto delle norme antinfortunistiche, ecc.

Il quadro delineato viene completato infine dai *momenti celebrativi*, intendendo, sia quelli conviviali (su base volontaria) in occasione di ricorrenze

o a scopo di socializzazione, sia quelli istituzionali, quali gli anniversari dell'Istituzione e simili. In entrambe le circostanze (ma soprattutto nel secondo caso), determinante è la massima cura nelle fasi di pianificazione, preparazione ed esecuzione. Il migliore e più significativo svolgimento di tali cerimonie (nel solco della tradizione, ma anche epurato da inutile ed anacronistica retorica e con il massimo coinvolgimento della cittadinanza) rappresenta infatti, nella memoria e nel cuore degli appartenenti all'Istituzione (e, come si vedrà, anche della società civile), un momento di plastica rappresentazione del mondo valoriale condiviso tra organizzazione e singolo appartenente, con conseguente cristallizzazione di uno *storytelling* funzionale alle esigenze istituzionali.

Quanto al momento operativo, di conseguimento del *prodotto sicurezza* (di realizzazione cioè del *core business* dell'Istituzione), volutamente si interloquisce dettagliatamente a valle di tutti gli aspetti sin qui considerati. Infatti, è convinzione dell'Ufficiale che il suo ottenimento non deve rappresentare necessariamente l'obiettivo primario della propria azione di *leadership.* Esso deve essere invece una conseguenza, sì di competenze, direttive chiare, precise e strategicamente orientate, nonché di impegno profuso, ma anche e soprattutto della condizione generalizzata di serenità, di equità, di entusiasmo, di fiducia e di reciproca collaborazione che, in modo del tutto naturale, tende a scaturire dal clima sopra descritto.

Fermi restando i macro obiettivi istituzionali standardizzati dalla ragion d'essere dell'Amministrazione di appartenenza, al fine di concretizzare il coinvolgimento di cui sopra, è possibile comunque caratterizzare l'attività di un reparto, "colorandola" delle tinte più congeniali al territorio di competenza. Per riempire di contenuto la citata affermazione, si pensi al fatto che ogni realtà necessita di una lettura di contesto, desumibile dalla osservazione, dalla consultazione quotidiana dei giornali locali e dall'intercettazione degli umori della piazza (e del *web*).

L'Ufficiale dei Carabinieri, cioè, forte anche dell'osservatorio privilegiato di cui gode prendendo parte a consessi ufficiali (primo fra tutti, da Comandante provinciale, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica), deve avere ben chiara la lettura del proprio territorio. In tal modo egli deve essere in grado di immaginare una direttrice operativa verso cui indirizzare in chiave preventiva il proprio apparato di controllo areale e la relativa risposta investigativa in termini repressivi. Il risultato che ne deriva (come vedremo, sapientemente amplificato da una buona comunicazione) motiverà molto più il singolo operatore delle forze dell'ordine, il quale si sentirà sempre più protagonista dell'*up grade* conseguito in termini di qualità della vita dagli abitanti del posto.

Particolarmente rilevanti nell'azione di comando dell'intervistato sono sempre stati, tuttavia, anche gli aspetti di rilevanza esterna.

Prima di tutto, ovviamente, non possono mancare i doverosi rapporti istituzionali in senso stretto (vale a dire con tutte le componenti territoriali governative, amministrative, giudiziarie, ecclesiastiche, di sicurezza e soccorso, ecc.). Al di là delle previste visite e frequentazioni codificate e di cortesia, la creazione di un profondo rapporto di sostanziale cordialità e quotidiana vicinanza, improntato a rispetto e disponibilità reciproci, oltre che doverosa e foriera di gratificazione umana, consente, sia nella gestione delle problematiche ordinarie, sia, soprattutto, nelle situazioni di criticità, la massima efficacia del dispositivo locale, inteso come espressione periferica del più generale sistema Paese.

Altrettanto importanti, ma spesso non adeguatamente considerati, vi sono poi tutti quei rapporti con ambienti che solo apparentemente potremmo considerare distanti dal cd. *universo sicurezza*. Tutta la società civile è infatti composta da numerose componenti che operano quotidianamente, ognuna nel proprio settore di competenza, per conseguire risultati positivi in un percorso che molto spesso (talvolta anche inconsapevolmente) presenta, invece, molteplici punti di tangenza con quello dei "produttori di sicurezza".

Il riferimento è rivolto principalmente a terzo settore (inteso come l'insieme di associazioni culturali, di volontariato, di solidarietà ed assistenza, ecc), confederazioni di settore (sindacati, imprese, artigianato, terziario, ecc.), mondo produttivo operante sul territorio, strutture di gestione sanitaria, mondo dello sport (sia professionistico, sia dilettantistico), universo scolastico (in tutte le sue declinazioni) e cittadinanza in generale (anche attraverso la meritoria opera di segnalazione dei comitati di quartiere e il conseguente scambio reciproco che ne deriva).

A fattor comune, l'Ufficiale ha da sempre ritenuto, in merito, del tutto naturale (ovviamente nel rispetto dei ruoli istituzionali) mantenere fluenti, costruttive e continue relazioni. Esse si sono sempre rivelate preziose per le seguenti considerazioni:

– vincere l'erroneo convincimento di una chiusura delle forze dell'ordine rispetto al mondo esterno, in termini di tendenza all'autoreferenzialità; ne consegue una maggiore popolarità tra (o meglio "familiarità" con) tutti i settori della società civile; ne deriva altresì una maggiore apertura di vedute da parte dei *leader* delle forze dell'ordine (e indirettamente anche degli stessi operatori) mediante una opportuna contaminazione in termini, per esempio, di stili di approccio alle varie problematiche;

– possibilità, da un lato di recepimento, dalla società civile, delle varie istanze di sicurezza e vicinanza in senso lato, dall'altro di amplificazione della

diffusione delle direttrici di sviluppo dell'azione di prevenzione e contrasto svolta dalle forze dell'ordine a vantaggio del territorio di riferimento (con evidenziazione e risalto dei più pregnanti risultati operativi conseguiti, non tanto per esigenza di autocelebrazione, bensì in un ottica di alimentazione di un circuito virtuoso di implementazione della percezione di sicurezza collettiva, anche attraverso un conseguente effetto "valanga" o a "macchia d'olio" derivante da un "sotterraneo", ma efficace "passaparola" generalizzato).

Il quadro appena delineato ha dato la sensazione all'intervistato di muoversi, nei vari incarichi ricoperti, quale "protagonista" o comunque "attore" di gran parte delle dinamiche sociali e di attualità dei vari territori di competenza. Essere sempre fisicamente presente, personalmente o mediante propri delegati, in occasione di eventi, situazioni di bisogno (anche solo attraverso una funzione di supporto consultivo) rende infatti centrale la figura del dirigente/comandante delle forze dell'ordine nel diffuso immaginario collettivo e, conseguentemente, nello scorrere quotidiano della vita di una comunità. Ne deriva un effetto di potenziamento esponenziale della valenza e del raggio di azione degli operatori di sicurezza sul territorio.

Un approfondimento a parte, che verrà ripreso anche nel successivo paragrafo, merita il rapporto con il mondo scolastico e giovanile. Le Amministrazioni centrali delle varie forze di polizia perseguono da tempo una strategia di presa di contatto territoriale che vede impegnate tutte le strutture operative periferiche. Al di là dell'attuazione burocratica dei vari "progetti legalità" in essere, il comandante ha sempre aderito con convinzione e grande coinvolgimento emotivo ad ogni utile iniziativa (anche indotta dall'Istituzione) di vicinanza nei confronti del mondo studentesco. Un moderno, "giovanile" ed innovativo approccio delle forze dell'ordine, improntato ad un effettivo desiderio di conoscenza ed arricchimento reciproco, nonché ad una lungimirante azione di sensibilizzazione su temi di attuale interesse, crea infatti innegabilmente un rapporto, che abbiamo già avuto modo di definire di "familiarità" e di quasi "immedesimazione". Per fare ciò, un bravo *leader* deve saper utilizzare un linguaggio fresco ed immediato (tipico anche del mondo dei *social networks*) per arrivare al cuore dei giovani, tra il cui immaginario, ben presto, l'idea dell'operatore di polizia passa dal concetto di "nemico" a quello di fraterno punto di riferimento. Tale coinvolgimento reciproco ha portato l'Ufficiale, per esempio, a presenziare, dietro sentito invito degli studenti, ad eventi anche conviviali, quali incontri, tornei sportivi, premiazioni, ecc.

È intuibile il ritorno di un tale stato di cose, non solo dal punto di vista operativo, ma anche in termini di accettazione e coesione sociale. Come si

vedrà a breve, tale specifico rapporto con il mondo studentesco (forse ancor più delle altre citate relazioni) può addirittura rivelarsi determinante in situazioni di crisi.

Tutte le considerazioni fatte in merito all'amplificazione degli effetti virtuosi di accrescimento del sentimento di percezione di sicurezza da parte delle varie componenti della società civile vedono, infine, il più potente dei volani in una sapiente *attività comunicativa esterna* da parte dell'istituzione di appartenenza.

L'intervistato ha infatti sempre ritenuto che una comunicazione istituzionale equilibrata, oggettiva, ma anche al passo con i tempi e tecnicamente ben fatta[67] non solo si rivela opportuna, ma anche "inevitabile".

Infatti, senza entrare troppo nel dettaglio della specifica materia, il Comandante ha sempre avuto il convincimento che "non comunicare" significhi lasciare spazi vuoti che altri "comunicatori" tendono ad occupare, con effetti negativi (e comunque non funzionali) per gli interessi delle forze dell'ordine e, indirettamente, della collettività. Si tenga tra l'altro presente che gli organi di informazione, qualora non abbiano un quotidiano flusso di notizie veicolate e canalizzate dalle forze dell'ordine, riversano comunque, in chiave negativa, ogni *input* acquisito dalle innumerevoli fonti oggi reperibili ovunque[68]. In altre parole, alimentare il sistema della pubblica informazione di contenuti e messaggi equilibrati e virtuosi, che testimonino l'impegno ed i risultati delle forze dell'ordine, equivale a togliere spazio a flussi comunicativi della stessa portata, ma declinati in chiave negativa e distruttiva.

Tale fondamentale aspetto, come già accennato, contribuisce in realtà a rendere esponenziale e più celere l'effetto di implementazione del senso di sicurezza percepita, sia attraverso gli *stakeholders* rinvenibili a vario titolo nella società civile, sia andando ad incidere positivamente sulla motivazione e adesione morale del singolo operatore, sempre più in simbiosi con la *mission* organizzativa.

Per concludere, facendo sintesi del quadro su delineato, il comandante, sempre più consapevolmente, nel suo percorso esperienziale, ha avuto altresì la sensazione di riuscire ad orientare lo *storytelling* dell'operato della propria organizzazione sul territorio di competenza.

---

67) Anche secondo i dettami del giornalismo moderno, in termini di linguaggio appropriato (non burocratico), tempismo, accuratezza, attenzione al particolare, qualificati supporti fotografici, video, ecc.

68) L'approccio sensazionalistico di noti rotocalchi incentrati sulle vulnerabilità del sistema Paese (e in particolare del sistema sicurezza) hanno diffuso, senza limiti, una aggressiva e puntuale modalità di documentazione delle falle del sistema, attraverso riprese video di *smartphone*, poi diffuse istantaneamente mediante gli innumerevoli *social network* esistenti.

La storia, infatti, sembra avere un proprio corso. In realtà, quella che si accredita e rimane impressa nella memoria collettiva è frutto, sì degli accadimenti, ma anche dei racconti che di essi vengono fatti. L'assenza di un aderente ruolo comunicativo istituzionale[69] in tale flusso quotidiano di rappresentazione della realtà, non solo fa sì che nella storia cristallizzata, ingiustamente, non trovino adeguato spazio le gesta edificanti dei reali attori del "prodotto sicurezza", ma induce anche questi ultimi ad inseguire costantemente i malumori dell'opinione pubblica, anche a seguito delle iniziative mediatiche distruttive, di cui si è sopra detto, che vegetano, soprattutto in caso di immobilismo comunicativo da parte delle forze dell'ordine.

Viceversa, in presenza di una qualificata e lungimirante "proattività" comunicativa, sapientemente coordinata ed ispirata dai *leader* delle forze dell'ordine, il racconto della realtà riesce a dare sempre più il giusto merito e risalto all'operato di queste ultime, con effetti (spesso inconsapevolmente) positivi nella percezione di sicurezza da parte della collettività. In altre parole, l'uso sapiente della comunicazione e di un equilibrato "protagonismo" civico dei rappresentanti del sistema sicurezza consente gradualmente di non rincorrere più, bensì di affiancare e poi addirittura di sopravanzare lo scorrere della storia. Infatti, la creazione di un fluido e lungimirante flusso informativo nei confronti dell'opinione pubblica, caratterizzato da una costante strategia di compenetrazione sociale può consentire addirittura, ad un certo punto, di utilizzare gli stessi strumenti di cui si è parlato per far passare messaggi rassicuranti nella direzione ritenuta più funzionale a rafforzare il senso di fiducia della collettività di riferimento.

Questo è ciò che si è verificato, nell'esperienza dell'intervistato, proprio in occasione della pandemia da Covid-19.

4.4.3. L'esercizio della *leadership* in occasione della prima fase della pandemia

Sulla scorta delle premesse e delle considerazioni sopra esposte, l'Ufficiale ha approcciato anche l'ultimo incarico di Comandante provinciale dei Carabinieri di Agrigento.

Nel rimandare ai cardini generali già dettagliatamente esplicitati, si ritiene opportuno soffermarsi, in particolare, sul vissuto specifico che ha caratterizzato il periodo febbraio-settembre 2020 (mese di cambio di incarico), in costanza della prima fase della nota pandemia da Covid-19.

69) Sotto tutti i punti di vista di cui si è parlato: stampa, *web*, TV, relazioni con la società civile, incontri celebrativi di differente natura, ecc.

Nella città dei Templi, durante la prima settimana di marzo 2020, si sarebbe dovuto ospitare, come ogni anno, lo svolgimento, per dieci giorni consecutivi, di una *kermesse* denominata "mandorlo in fiore". Si tratta di un festival molto noto che riunisce gruppi folkloristici provenienti da tutto il mondo, con la finalità di rafforzare un sentimento di comunione universale. Ogni giorno, migliaia di spettatori[70] (anch'essi provenienti da ogni latitudine del globo) assistono, assembrati ai bordi delle strade, a spettacoli e sfilate.

A metà febbraio[71], la situazione è stata discussa in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, allargato alla presenza del Sindaco di Agrigento, alla Protezione civile e al Direttore generale facente funzioni dell'Azienda sanitaria provinciale[72]. Nell'occasione, gli interventi susseguitisi hanno risentito palesemente (e comprensibilmente) di grande cautela nell'assumere posizioni nette ed allarmistiche. Il più frequente riferimento è stato fatto alla "speranza" che in Italia non si verificasse quanto veniva raccontato in merito alla Cina.

L'intervistato, senza voler creare allarmismi, ha fatto nell'occasione presente che la "speranza" da tutti invocata purtroppo non aveva possibilità di concretizzarsi, poiché la "storia" registrata in Asia non avrebbe non potuto replicarsi anche in Italia. Inoltre, la stessa natura della *kermesse* in questione racchiudeva, nella sua valenza intrinseca, un enorme pericolo potenziale in termini di innesco di un gravissimo contagio. Pertanto, l'intera manifestazione andava subito annullata. Tali parole hanno lasciato abbastanza interdetti tutti i presenti, ai quali, fuori dal contesto ufficiale, l'Ufficiale ha poi spiegato nel dettaglio il ragionamento effettuato, sulla base di una personale attitudine ad un'analisi asettica, obiettiva e a tutto tondo, del grave contesto di potenziale pandemia che si andava materializzando.

Al termine della riunione, all'insaputa degli altri partecipanti, il comandante ha invitato nel proprio ufficio i vertici della citata ASP, ai quali, nel manifestare umana comprensione per la non facile posizione da assumere nelle sedi ufficiali, ha calorosamente raccomandato di pianificare, sin da subito, attraverso un radicale cambio di passo, delle misure straordinarie a presidio delle strutture ospedaliere[73] in previsione della sicura ed inevitabile esplosione del contagio. Al fine di far comprendere la potenziale gravità della situazione, l'Ufficiale ha volutamente prefigurato uno scenario apocalittico per quel territorio, in virtù della esistente disponibilità di pochissimi posti di terapia intensiva per le Province di Agrigento e limitrofe.

---

70) 30.000 persone nelle giornate di massimo afflusso.
71) Quando in Italia non si era ancora verificato il cd. "paziente zero".
72) In assenza di un titolare, a causa di una vacanza temporanea, ma prolungata, nell'incarico.
73) In termini di previsione di filtraggi, percorsi canalizzati, *triage* dedicati esterni al Pronto soccorso, ecc.

Proprio questa riservata rappresentazione, volutamente allarmistica ed evocativa, ha costituito per i due interlocutori una vera e propria scossa emotiva ed ha rappresentato la premessa indispensabile per la messa in campo di immediate, effettive misure organizzative che si sono poi rivelate determinanti.

La gravità della situazione, già ben chiara nell'animo e nella mente del comandante, ha subito indotto ad intraprendere, a livello organizzativo interno, le prime, larvali contromisure in termini di distanziamento sociale tra i militari.

Parallelamente, lo scrivente ha subito convocato (all'aperto) tutto il proprio *staff,* dando, con effetto immediato, le seguenti disposizioni organizzative:

– massima attenzione e velocità di trattazione nella ricezione, lavorazione ed invio di tutta la corrispondenza afferente a vario titolo alla pandemia in atto;

– consolidamento, per competenza, dei *team* di lavoro e creazione di ulteriori gruppi dedicati;

– massimizzazione dell'utilizzo di *conference call* telefoniche e di video chiamate collettive;

– attuazione, in attesa di indicazioni superiori, di speciali protocolli di igienizzazione tra il personale.

A rafforzare l'Ufficiale nell'approccio di cautela sin da subito intrapreso, è poi intervenuto un ulteriore episodio. Come noto, il 21 febbraio 2020, a Codogno, è stato individuato quello che veniva ritenuto (in quel momento) il primo paziente malato di Covid-19 in Italia. In poche ore, l'intera area è stata dipinta dai media come il focolaio del contagio nel Paese. Quella mattina, un giovane e bravo Carabiniere dipendente, alloggiato in caserma, in una stanza vicina a quella di altri due colleghi, ha segnalato telefonicamente al comandante, con grande senso di responsabilità, di essere rientrato la sera prima proprio da Codogno: ha precisato di stare bene, come tutti i suoi parenti ed amici; ha aggiunto inoltre di non aver frequentato, durante la sua permanenza al nord, alcuna struttura sanitaria.

Si è trattato quindi di affrontare, in un quadro di generalizzato disorientamento, il primo caso dubbio (e potenzialmente critico) in Sicilia. Alto era il rischio di creare inutili allarmismi e di passare per gli untori del territorio. In altre parole, il timore dell'intervistato è stato quello che i Carabinieri, da strumento per affrontare il problema, entrassero involontariamente a farne parte.

Il Comandante ha così deciso di prendere in mano la situazione. Interloquendo con la scala gerarchica, è passata la linea della prudenza. I tre sono

stati subito posti in isolamento fiduciario. Poche ore dopo, la questione è stata resa nota riservatamente alle autorità convocate presso un Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Dopo primi sguardi di perplessità, il Sindaco ha ringraziato l'Arma per la serietà e la cautela dimostrate. Pochi giorni dopo, quando il contagio a Codogno e dintorni appariva fuori controllo, la notizia è trapelata sulla stampa. Immediatamente sul *web* si è concretizzato il timore dell'Ufficiale: è infatti iniziato a serpeggiare il sentimento, alimentato ad arte da alcuni malintenzionati, di non fermarsi più all'alt intimato dai Carabinieri. In tale contesto, sono sorte non poche difficoltà ad ottenere autorizzazione dall'Ufficio stampa del Comando generale dell'Arma per poter uscire, sulla questione, con un comunicato stampa: troppo alto veniva ritenuto il rischio di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica in una situazione ritenuta da tutti esplosiva. La caparbietà dell'Ufficiale ha avuto la meglio e su *social media* e canali comunicativi è stata diffusa la seguente nota: "*In relazione alla notizia di alcuni Carabinieri in quarantena, si conferma che tre Carabinieri del Comando Provinciale di Agrigento, su base volontaria, permangono cautelativamente in isolamento fiduciario per 14 giorni presso le proprie stanze, attigue, dislocate all'interno di una caserma cittadina. La misura prudenziale è stata condivisa con gli interessati a seguito della comunicazione, effettuata con grande senso di responsabilità da parte di uno di essi, di essere appena rientrato da Codogno, proprio Paese di origine. Il militare, che, come gli altri due, gode di ottima salute, ha nella circostanza riferito di non essersi recato, durante la sua permanenza in famiglia, presso alcuna struttura sanitaria e che, né parenti, né amici frequentati presentano alcun sintomo*". La comunicazione mediatica, in pochi minuti, ha provocato la reazione auspicata. I cittadini agrigentini, sui *social networks*, hanno ben presto iniziato a sottolineare il senso di responsabilità di quei militari: un episodio di potenziale vulnerabilità è stato così trasformato in un'occasione di positiva visibilità dell'Istituzione, quale responsabile ed autorevole punto di riferimento, in una fase così delicata di sbandamento generale.

Il 9 marzo 2020, è stato emesso il primo, drammatico dPCM, il quale, preso atto del dilagante diffondersi del contagio, ha disposto il *lockdown* generalizzato in tutto il Paese.

Era un lunedì. La cittadinanza, sotto il primo impatto emotivo, nonostante la bellissima giornata, ha reagito con paura e prudenza: il centro urbano era deserto, nonostante fosse un giorno lavorativo.

Il giorno seguente, invece, si è verificato ciò che l'intervistato temeva: nonostante posti di controllo disseminati ovunque da parte di tutte le forze di polizia, la gente, a piedi e a bordo di veicoli, continuava a circolare come se nulla fosse, passando incurante davanti al personale dislocato.

Sono state ore di grande apprensione per l'Ufficiale, il quale, avendo la responsabilità di dover far rispettare le norme governative su tutto il territorio provinciale (per gran parte presidiato esclusivamente da presidi dei Carabinieri in virtù della capillare distribuzione sul territorio), avvertiva un forte senso di impotenza.

È stato proprio in quella fase di travaglio interiore, che si è profilata l'idea di dare luogo a modalità operative totalmente inedite per quella realtà. Andando a rovistare tra le pubblicazioni d'ufficio, il Comandante, a mezzogiorno del 10 marzo, ha infatti subito disposto, con effetto immediato, che, su tutto il territorio[74], ogni comando dipendente, competente sui 43 Comuni provinciali, attuasse ripetuti "posti di blocco" ad uno o due sensi di marcia, mediante dislocazione a terra di cartellonistica stradale, birilli e previa attività di canalizzazione e filtraggio dell'intero traffico veicolare sulle principali strade urbane. Si trattava di modalità operative (di norma raramente attuate) dall'elevato impatto visivo ed emotivo, la cui finalità era proprio quella di trasmettere al cittadino la sensazione della straordinarietà e della gravità della situazione. In un'ora, l'intera Provincia è stata così imbrigliata in una fitta rete di controlli simultanei ad alto impatto, il cui risultato è stato l'immediato svuotamento, già dal pomeriggio, di tutti i centri urbani provinciali.

A quel punto, l'Ufficiale ha inteso fissare prontamente l'obiettivo raggiunto, andando ad ispezionare personalmente il dispositivo e facendosi seguire da alcuni operatori video delle principali testate giornalistiche: la finalità era quella di amplificare tra la gente la portata della svolta in atto; il messaggio, inoltre, era che addirittura il Comandante provinciale dei Carabinieri in persona era sceso in campo per coordinare l'operazione. La situazione, quindi, era veramente seria e necessitava di un'adesione, con alto senso di responsabilità, da parte di tutti i cittadini.

L'ultimo e decisivo sigillo perché quell'atmosfera di sospensione e di generalizzato rispetto del *lockdown* in atto potesse cristallizzarsi è stato, per l'intervistato, andare a capitalizzare l'investimento fatto, in due anni e mezzo, sui giovani studenti. In un comunicato stampa, infatti, non solo si è spiegato che i Carabinieri, preso atto della gravità della situazione, si erano fatti carico, sotto il coordinamento della locale Prefettura, di attuare un dispositivo eccezionale ed inedito. Il Comandante ha anche fatto appello ai giovani studenti, riconoscendone il ruolo di "migliori amici dei Carabinieri", affinché, rimanendo a casa con senso di responsabilità, inducessero anche i propri familiari a fare altrettanto. Solo in quel modo, si sarebbe potuta ingaggiare al meglio la guerra contro il virus.

74) Con particolare gravitazione sul capoluogo di Provincia.

Il messaggio è stato volutamente abbastanza rivoluzionario, poiché, prima di tutto, ha capovolto il pregiudizio che normalmente vede i giovani come degli irresponsabili. Questa sorta di "chiamata alle armi", al fianco dei Carabinieri, ha avuto subito un effetto sorprendente: totale adesione all'invito, entusiastica condivisione dell'iniziativa sui *social networks* (e quindi esponenziale eco mediatica, anche a livello nazionale) e, addirittura, diffusione a macchia d'olio, da parte della consulta studentesca, di *hashtag* del tipo "*#noistudenticonvoi*" e "*#insiemesubito*", puntualmente accompagnati da fotografie, sia di Carabinieri in mascherina e giubbotto antiproiettile impegnati in servizi su strada, sia di militari ed ufficiali gioiosamente insieme agli studenti nel corso degli innumerevoli incontri effettuati presso gli istituti scolastici[75].

Nei giorni seguenti, è stato un susseguirsi senza sosta di commoventi e significativi attestati di stima e di affetto da parte, sia di molte categorie professionali, sia di comuni cittadini, ma anche di giovani studenti.

Per tutti i mesi a seguire, si sono così ottenuti due risultati molto importanti.

La pandemia, come purtroppo noto, non è stata di certo vinta. Tuttavia, negli oltre tremila chilometri quadrati dell'intera Provincia, abitati da oltre 450 mila persone, si sono registrati, fino a settembre 2020, poco più di cento contagi, con appena 15 deceduti[76].

Il secondo risultato conseguito è stato quello della concretizzazione di uno *storytelling* totalmente aderente alla realtà, che ha reso pienamente onore ai meriti e ai rischi corsi, giorno e notte, dai militari dipendenti, i quali, tra l'altro, vedendosi gratificati dal costante riconoscimento da parte dell'opinione pubblica, hanno ulteriormente moltiplicato i loro sforzi (mettendo tra l'altro ulteriormente a repentaglio l'incolumità loro e delle proprie famiglie), affinché il contagio fosse ridotto al minimo.

Un ulteriore aspetto inedito e gratificante, sia per l'Istituzione, sia a livello umano, si è infine registrato a distanza di alcuni mesi dalle iniziali chiusure di tutte le principali attività commerciali e lavorative. La grave depressione economica registrata sul territorio ha infatti spinto moltissimi Carabinieri agrigentini a dare luogo a molteplici iniziative di significativa solidarietà, consistenti nel portare generi alimentari a casa delle famiglie più numerose e meno abbienti o consegnando la pensione o i viveri di conforto ad anziani soli.

---

75) L'iniziativa è stata subito ripresa dall'Ufficio stampa del Comando generale dell'Arma e ulteriormente rimbalzata sul sito istituzionale.

76) Dati molto al di sotto della media nazionale, che hanno scongiurato una impennata esponenziale dei decessi, proprio in virtù della richiamata carenza di adeguate strutture di terapia intensiva.

Non vi è dubbio che l'esperienza vissuta ad Agrigento abbia fortemente segnato in profondità l'Ufficiale. Ancora oggi, affiorano i ricordi nitidi di giornate emotivamente dure e coinvolgenti. Rimangono tuttavia, da un lato la consapevolezza di aver avuto l'onore di vivere una pagina di storia unitamente a quella comunità, al fianco di centinaia di bravissimi servitori dello Stato e delle loro famiglie; dall'altro l'auspicio che i più giovani (Carabinieri e studenti) non disperdano le emozioni che hanno caratterizzato i passaggi più salienti dell'intera vicenda. La grave pandemia abbattutasi ha determinato infatti un cambiamento profondo nella vita di tutti, ma ha anche valorizzato qualità nascoste che, nella situazione di crisi venutasi a creare, hanno avuto possibilità di esprimersi pienamente, concretizzandosi in iniziative, singole o collettive, di virtuosa resilienza, che rappresentano l'unica speranza per poter uscire, tutti insieme, da un grave ed epocale dramma globale.

5. Modello di *leadership* manageriale efficace nelle forze di polizia. Conclusioni

Il compito di tradurre, da un lato gli elementi emersi dall'*excursus* teorico sul complesso mondo della *leadership manageriale* e sulle diverse modalità di esercizio della stessa e, dall'altro, le caratteristiche e le azioni, nonché le spinte emozionali che contraddistinguono le storie appena descritte appare certamente non agevole. Cionondimeno, l'analisi fin qui condotta contribuisce a delineare un profilo del dirigente/comandante di un moderno presidio territoriale delle forze di polizia.

Il percorso seguito è infatti frutto, sia di un approccio filosofico-storico-culturale che si dipana attraverso le numerose teorie susseguitesi nel tempo in tema di *leadership manageriale*, sia di un riscontro concreto sul campo che ci ha dimostrato che, indipendentemente dal settore di competenza (sia esso pubblico o privato), soprattutto nelle situazioni di emergenza, gli approcci dei vari *leader* tendono ad assomigliarsi ed a performarsi.

Nel corso di crisi contingenti, quale quella pandemica in corso, infatti, i *leader* maggiormente dotati di sensibilità e capacità di lettura di contesto esprimono al meglio le caratterizzazioni di una *leadership efficace*, le quali, qualora esercitate anche nel quotidiano, consentono di assolvere al meglio i compiti di direzione e gestione delle realtà organizzative di riferimento.

È innegabile che l'autore del presente elaborato tenda ad individuare più agevolmente gran parte dei fondamentali della *leadership manageriale*

nell'ambito delle considerazioni effettuate nel paragrafo precedente. Tuttavia, si ritiene che in seno a tutte le esperienze riportate possano essere rinvenuti aspetti a più riprese emersi nel corso della presente trattazione.

Ne consegue che dall'intreccio scaturito da teoria e pratica, si profila una figura di *leadership manageriale* attagliabile ad un moderno dirigente/comandante di un presidio territoriale delle forze di polizia.

Quest ultimo, come anticipato, per sfidare con successo una realtà caratterizzata da continui mutamenti e complessità crescenti, deve infatti prima di tutto riunire sapientemente in sé (e in modo equilibrato) le due componenti complementari di *management* e *leadership.*

Il primo agevola infatti, come visto, il governo dell'organizzazione, pianificando, comandando, coordinando e controllando, mentre la seconda permette di anticipare e gestire i cambiamenti, suggerendo una visione del futuro, ispirando, coinvolgendo e responsabilizzando i collaboratori in relazione ad una direzione da seguire[77], rendendoli consapevoli del loro potenziale, motivandoli verso prestazioni sempre migliori e conferendo loro un senso di autonomia (cd. *empowerment*).

Il conseguimento di un equilibrio e di un reciproco bilanciamento in tal senso (frutto dell'integrazione efficace dei due sistemi) consentirà di dare alla struttura organizzativa la stabilità necessaria per affrontare senza eccessive ripercussioni i frequenti ed importanti cambiamenti tipici del nostro tempo.

Prima di tutto, il nuovo dirigente/comandante, nell'ambito della sua organizzazione complessa, deve prestare la massima attenzione, anche in chiave strategica, alle donne e agli uomini che la costituiscono, dando il massimo risalto proprio alla componente umana, prima che a quella professionale. Partendo dalla originale personalità di ognuno e comprendendone i bisogni e le tensioni emotive, si potranno così coinvolgere nel progetto organizzativo i collaboratori, i quali avranno la percezione di essere i terminali fondamentali e indispensabili in funzione del migliore adempimento dei compiti istituzionali. Tale approccio virtuoso farà certamente conseguire un ambiente lavorativo costruttivo, caratterizzato da un clima di sicurezza, affidamento e fiducia reciproci, in cui ogni singolo elemento potrà esprimere appieno, sotto la spinta motivazionale del *leader*, il proprio potenziale, provando forte senso di responsabilità, di appartenenza ed autostima.

---

77) Quella che abbiamo avuto modo di identificare quale "sana devianza" da parte del *leader* perché un cambiamento possa avere luogo, si rivela infatti cruciale nei momenti di crisi o di stallo dell'organizzazione. Sembra emergere, in tali situazioni, anche quello che abbiamo definito lo stile eroico della *leadership*, in termini di capacità di creare delle visioni altamente motivanti e coinvolgenti, in cui il comandante/dirigente mostra ai suoi seguaci un orizzonte lontano, indicando la via per raggiungerlo.

Motivazione, coinvolgimento e responsabilizzazione del personale, attraverso un efficace sistema di comunicazione interna, che spieghi in modo chiaro il futuro immaginato, il disegno strategico perseguito ed il perché di determinate scelte sono quindi, più di una semplice sovraordinazione gerarchica, alla base di una lungimirante azione di direzione ed indirizzo, anche nell'organizzazione di una moderna forza di polizia destinata a creare maggiore percezione di sicurezza tra la cittadinanza.

Sotto tale profilo, anche allo scopo di individuare e rimuovere eventuali cause di disaffezione o demotivazione tra i propri collaboratori, oltre ad instaurare corretti ed efficaci rapporti con le organizzazioni sindacali e le rappresentanze militari, si rivela quindi indispensabile dare luogo a pari opportunità professionali, tutelare la salute degli operatori (anche curando la sicurezza dei luoghi di lavoro e migliorandone la vivibilità), sostenerne le attività di formazione ed aggiornamento e adottare misure di valutazione massimamente improntate all'equità.

La guida di donne e uomini, infatti, non può prescindere dalle loro caratteristiche e dalle loro capacità e deve passare attraverso un continuo processo comunicativo, basato principalmente sull'esempio, in modo da suscitare spirito di emulazione e comportamenti sempre più virtuosi.

Da una profonda e convinta adesione emotiva, consegue infatti una piena condivisione del progetto, che viene così portato avanti con convinta consapevolezza e senza risparmio di energie. Ne deriva un totale coinvolgimento ambientale ispirato al senso di appartenenza e ad una sempre maggiore sovrapponibilità degli obiettivi individuali ed istituzionali.

È innegabile che le forze di polizia moderne siano divenute nel tempo organizzazioni aperte, dalla consolidata struttura gerarchica, ma anche arricchite da numerose e qualificate specialità, in cui la formazione e l'aggiornamento dei propri operatori costituiscono un elemento imprescindibile.

Essere una realtà in continuo divenire richiede un comandante/dirigente capace di gestire i cambiamenti, di svolgere pregnanti funzioni organizzative e, al contempo, di ottenere dai propri collaboratori massima efficienza e partecipazione consapevole per poter conseguire gli obiettivi prefissati.

Egli deve saper gestire le risorse a sua disposizione, ottimizzandone l'impiego ed alimentandone una cultura che ponga al primo posto gli obiettivi e i risultati istituzionali condivisi intimamente, anche su un piano valoriale.

Con competenza e professionalità, deve poter disporre di adeguati strumenti normativi e regolamentari, ma deve essere anche in grado di forgiare la sua organizzazione per analizzare il contesto di riferimento, pianificare gli obiettivi, organizzare le attività, gestire l'operatività e controllare i risultati conseguiti.

Il comandante/dirigente deve necessariamente conoscere le donne e gli uomini alle sue dipendenze, sia per fidelizzarli in profondità attraverso la creazione di una relazione, sia per valutarne le attitudini e le capacità, al fine di impiegarli nel segmento organizzativo più idoneo per soddisfare la sempre crescente domanda di sicurezza proveniente dai cittadini.

A tale scopo, egli impartirà direttive chiare, precise e tempestive, gestendo con sensibilità e lungimiranza gli eventuali conflitti tra il personale e dando luogo ad una sistematica attività di verifica e *feedback*, in attuazione di un adeguato sistema di premi/sanzioni.

Il percorso seguito nel presente lavoro suggerisce pertanto di focalizzare l'attenzione su tre aspetti principali.

Il primo è la prestazione, cioè la capacità del collaboratore di raggiungere l'obiettivo (suo e) dell'organizzazione e dipende principalmente da una chiara definizione dei ruoli, dei compiti, delle responsabilità, delle progettualità, ma anche dall'informazione, dall'addestramento, dal controllo, dalla valutazione dei risultati e dai riconoscimenti individuali.

Il secondo è lo sviluppo ed attiene alle possibilità di crescita professionale del personale e di continuità operativa dell'organizzazione e si esplicita, come visto, mediante la formazione, la delega, la responsabilizzazione e i processi di *feedback*.

Sotto tale profilo, come diffusamente approfondito, i concetti fondamentali alla base del *coaching* potrebbero trovare, in condizioni di quotidiana ordinarietà, una loro funzionale applicazione anche tra le forze di polizia, quale valido strumento di creazione di capitale intellettuale, di formazione e valorizzazione strategica delle risorse umane ed indirettamente di implementazione dell'efficacia di una organizzazione votata ad agire nell'interesse della collettività.

Perché ciò avvenga, si possono immaginare percorsi formativi in direzione di una maggiore qualificazione e crescita del personale attraverso una evoluzione, sia strutturale che culturale, della dirigenza delle forze di polizia.

Ciò deriva dalla necessità, sempre più avvertita, di avere agenzie di sicurezza sempre più vicine alla realtà sociale, disponibili al dialogo e sempre più presenti sul territorio in funzione di una domanda di sicurezza da parte di cittadini giustamente sempre più esigenti sotto un profilo quantitativo, ma anche (e soprattutto) qualitativo.

I sensibili miglioramenti dei programmi di studio che riguardano da tempo i ruoli dirigenziali delle forze di polizia, anche sulla base di importanti *partnership* con il mondo universitario, sono la testimonianza di questa nuova tendenza formativa, nell'ottica di un flusso bidirezionale con i cittadini, gli

enti e le istituzioni, ma anche di un rapporto più empatico e profondo con il personale dipendente, maggiormente coinvolto nel perseguimento degli obiettivi strategici istituzionali.

Alla formazione tradizionale, potrebbe quindi affiancarsi, per quanto possibile, un percorso di *coaching*, finalizzato, come visto, a stimolare consapevolezza dei propri mezzi e senso di responsabilità, nonché a liberare risorse già presenti, ma latenti.

La sottoposizione, ai vari livelli, di comandanti/dirigenti delle forze di polizia a cicli formativi che mutuino i fondamentali di tale approccio di *leadership*, potrebbe rivelarsi fondamentale, infatti, per far conseguire indirettamente tangibili miglioramenti delle performance generali, attraverso lo sfruttamento di tutto il potenziale umano e professionale del quadro dirigente dell'istituzione.

Addirittura, l'apprendimento e l'interiorizzazione delle tecniche di *coaching* potrebbero, in proiezione, consentire al dirigente/comandante di passare attraverso il proprio allenamento, per poi approdare al ruolo di *coach*, innescando così nell'Istituzione un virtuoso effetto moltiplicatore di nuove *skills* e inedite potenzialità, sviluppate e/o liberate a cascata nell'ambiente dirigenziale, rendendo l'organizzazione più pronta ad adattarsi o trasformarsi di fronte ai numerosi e repentini cambiamenti di contesto.

Infine, il terzo e forse più importante aspetto che è venuto in rilievo nell'ambito del presente lavoro è la relazione, cioè la continua azione di motivazione da parte del *leader* nei confronti dei propri dipendenti, agevolandone l'integrazione, ottimizzando le risposte dell'organizzazione alle attese individuali e gestendo efficacemente i conflitti.

Al dirigente/comandante, oltre a doti intellettuali, di coraggio, di esperienza, di cultura, di rettitudine, nonché di non comune senso di responsabilità, è infatti richiesto, in attuazione di una *leadership flessibile*[78] (e quando necessario *dell'emergenza*), di programmare ed organizzare coerentemente le direttrici operative, con una visione di ampio respiro e in relazione alle situazioni contingenti, anche di portata critica ed eccezionale.

L'esplicazione di una *leadership efficace* si rivela, come visto, ancora più determinante nelle situazioni di emergenza ed in quelle caratterizzate da maggiore livello di *stress*. In tali situazioni, anche per il comandante/dirigente, come diffusamente dimostrato in seno alle esperienze richiamate, si rivela particolarmente funzionale e determinante alternare armonicamente e sapientemente tecniche di *masking e replacing*.

78) Quale risultante di un'alternanza situazionale di stili transazionali, trasformazionali, autoritari, eroici, affiliativi, ecc.

Le sue decisioni devono essere efficaci, tempestive e possibilmente inclusive, incoraggiando l'iniziativa dei propri collaboratori, costantemente stimolati attraverso una delega responsabile e lungimirante, supportata da una continua azione di indirizzo e verifica, a sua volta seguita da incentivi morali e da sensata ed equa valutazione di eventuali errori e/o mancanze disciplinari.

La relazione tra il *leader* e il proprio personale non può non essere fortemente caratterizzata da un continuo scambio comunicativo bidirezionale, improntato a profonda e moderna capacità di ascolto, tendente a far emergere pienamente un clima di risonanza ambientale, basato su una forte intelligenza emotiva con il gruppo.

La sempre più profonda compenetrazione tra le realtà delle forze di polizia ed il mondo esterno, come già sottolineato, costituisce poi uno dei più importanti fattori di inedita modernità alla base di un approccio proficuo sotto l'aspetto, non solo operativo, ma anche sociologico.

Come osservato soprattutto in occasione delle vicende connesse con la grave pandemia in atto, il coltivare relazioni profonde e disinteressate con la società civile, unitamente ad una qualificata e lungimirante attività di comunicazione interna ed esterna (affiancata da solenni e curati momenti celebrativi), contribuiscono, da un lato ad una maggiore apertura di vedute da parte degli operatori di sicurezza e dall'altro ad alimentare uno *storytelling* equilibrato e funzionale alle esigenze di implementazione del livello di percezione di sicurezza da parte di tutto l'ambiente circostante.

Tali fattori conferiscono senza dubbio un ruolo di inedita ed indispensabile centralità alle forze dell'ordine, quale volàno di un innovativo universo di relazioni virtuose, che, solo tutte insieme, possono consentire di affrontare il sempre più gravoso compito di creare una sensazione di affidamento nei confronti delle istituzioni.

Sotto questo profilo, si sottolinea in particolare, ancora una volta, la rilevanza strategica di un rapporto speciale proprio con il mondo giovanile e studentesco, unica speranza di alimentazione di un percorso costruttivo di crescita collettiva.

Proprio con un pensiero rivolto ai giovani *leader* intende concludersi la presente riflessione.

L'analisi effettuata lascia trasparire infatti quanto sia difficile e complesso, per un dirigente/comandante di un presidio territoriale delle forze di polizia, saper dosare, in ogni situazione, il giusto approccio di *leadership manageriale.* Si tratta di un processo evolutivo non semplice, frutto di doti innate, ma anche di applicazione, esperienza, apprendimento e sensibilità.

Pretendere di racchiudere in sé, sin da subito, tutte le caratteristiche per

saper agevolmente affrontare ogni situazione, rappresenta il desiderio di ogni comandante/dirigente in erba, ma spesso si rivela vano.

Da una parte, il poter effettuare una riflessione sotto i punti di vista trattati potrebbe costituire un valido ausilio.

Dall'altra, tuttavia, seguire la propria sensibilità, il proprio buonsenso ed il proprio sogno, lasciandosi andare ad un approccio sperimentale e disinteressato, rappresenta certamente un buon viatico per poter scoprire, giorno dopo giorno, i piccoli/grandi segreti e le migliori chiavi di volta alla base di una *leadership manageriale* autorevole e duratura.

I *leader* delle forze di polizia globali di fronte alla complessità sociale e comunicativa. Un'analisi delle strategie nazionali e internazionali nel periodo della pandemia

di Fabio Perilli*

Abstract

L'emergenza pandemica ha cambiato la comunicazione istituzionale delle forze di polizia? Quali sono state le strategie adottate durante i mesi più duri del lockdown? Queste sono le domande che hanno indirizzato la presente ricerca. Un'intensa attività di analisi di un ampio patrimonio documentale recuperato dagli Uffici stampa della Polizia di Stato e di altre realtà in Europa, che, attraverso un prologo di ricostruzione sociologica, ha permesso di intercettare diverse soluzioni interpretative.

L'indagine va inserita nel particolare contesto di paura e disorientamento che la diffusione della pandemia ha provocato. Un sentimento talmente forte ed incontrollabile che ha prodotto una spinta inarrestabile di conoscenza e quindi di informazione. I media hanno, infatti, risposto ai bisogni della gente con un'inedita sovraesposizione mediatica del virus e di tutto ciò che intorno ad esso poteva ruotare. Un fenomeno di portata globale che è stato definito dall'Organizzazione mondiale per la salute "infodemia informativa" la quale, a sua volta, ha aperto praterie per la diffusione delle fake news. In questa visione, per certi versi ciclica delle dinamiche info-psico-sociali, dove pandemia, comunicazione, paura e fake news si nutrono a vicenda, si è inserito l'impegno delle istituzioni e delle forze di polizia nel comunicare. Nella comune consapevolezza che la comunicazione istituzionale ha rivestito un imprescindibile strumento di gestione dell'emergenza, le Polizie hanno rimodulato il loro rapporto comunicativo con il cittadino alla luce di nuove e inaspettate esigenze.

In Italia, fino all'avvento della pandemia, il claim della Polizia di Stato è stato "Esserci sempre". Un approccio che è stato intrepretato come esigenza di vicinanza al cittadino e necessità di soddisfare i suoi bisogni attraverso

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

l'empatia e la comprensione. In Francia, abbiamo assistito al tentativo di gestire il disagio sociale e stabilizzare i già precari equilibri familiari. Meno strutturata l'azione in Spagna dove la comunicazione del Governo nazionale ha assorbito il ruolo e la comunicazione delle forze armate e di polizia condizionandone contenuti e scelte.

In Portogallo, invece, la comunicazione di polizia è diventata parte integrante della coscienza nazionale per concorrere ad appiattire la curva del contagio per non rischiare il default delle strutture ospedaliere.

Pur nella diversificazione delle esperienze maturate in Europa, connesse alla diversificazione dei contesti e delle situazioni, la ricerca ha permesso di rilevare un dato assolutamente inconfutabile. Il minimo comune denominatore dell'azione delle Polizie in Europa è stata la comunicazione interna. Quest'ultima interpretata, ovunque, in fase ascendente verso il vertice delle istituzioni come strumento di ascolto e condivisione e, in fase discendente, come opportunità di indirizzo e omogenizzazione delle pratiche operative.

* * *

Has the Covid-19 pandemics changed institutional communication system of Police Forces? What have been the strategies adopted during the most serious months of lockdown? These are the questions on which this dissertation has been focused. A deep analysis of several documents provided for by Police Forces Press Offices, as well as by other European bodies, has been conducted. This essay contains a preface dealing with a sociological description of the situation and indicates different interpretations and points of view.

This research is to be considered in a peculiar context characterized by feelings of fear and uncertainty due to the spreading of the pandemics. This strong and unrestrained feeling has stimulated a growing desire to get knowledge and information on this matter. As a matter of fact, mass media have met people's needs by overly broadcasting and spreading information concerning the virus and the related consequences. This is a world-wide phenomenon defined by the World Health Organization as "information infodemic", that has consequently caused the spreading of several fake news. In this context, characterized by recurrent info-phsychological-social dynamics, where pandemics, communications, fear and fake news are mutually enhancing and interdependent, institutions and Police Forces have been engaged in spreading the correct information. In the light of the new and unexpected circumstances, Police Forces have re-organized their communication channels with people, in the shared awareness that

institutional communications represent an essential instrument for the management of pandemics.

In Italy, until the outbreak of the pandemics, the claim of Police Forces has been "to be always present". This is an approach which has been interpreted as the need to support citizens and respond to their demands through empathy and understanding. In France, the competent authorities have tried to manage the social disease and to preserve the difficult family-life balance. In Spain, the adopted emergency measures have been less effective since the government authorities have assumed the role and the communication functions of Armed Forces and Police Forces, thus influencing the related contents and choices.

On the contrary, in Portugal Police Forces communication channels have become an integral part of people life and have contributed to flatten the curve of contagion with the aim of avoiding the default of hospitals.

Althought the different experiences gained in Europe related to the various contexts and situations, this essay has underlined an undeniable circumstance, that is to say the capacity of all European Police Forces to focus their activity on internal communication channels. This kind of communication provided institutional leaders with an important tool for listening and sharing and offered an opportunity to lead and harmonize the operational procedures.

* * *

Introduzione

La comunicazione deve essere esercitata in termini di prossimità. «... *non si tratta di riconoscere l'altro come un mio simile, ma della mia capacità di farmi simile all'altro. Comunicare significa quindi prendere consapevolezza di essere umani... Mi piace definire questo potere della comunicazione come "prossimità"*». Questo il messaggio inviato da Papa Francesco il 24 gennaio 2014 in occasione della XLVIII giornata mondiale per le comunicazioni sociali. Una grande lezione di comunicazione nel passaggio in cui il Santo Padre riconosce la necessità, per il comunicatore, di rovesciare l'approccio al suo messaggio. Chi comunica non deve proiettare la propria visione sull'altro ma se vuole che la sua azione sia davvero efficace deve rendersi simile all'altro comprendendo la sua diversità, le sue difficoltà, le sue aspettative, le sue speranze. Chi comunica deve saper ascoltare, comprendere, condividere, prima di intraprendere il viaggio della comunicazione. La comunicazione è

dialogo. "*Dialogare significa essere convinti che l'altro abbia qualcosa di buono da dire, fare spazio al suo punto di vista, alle sue proposte. Dialogare non significa rinunciare alle proprie idee e tradizioni, ma alla pretesa che siano uniche ed assolute*". Prosegue Francesco. Occorre prendere le mosse da questa lezione per provare a comprendere quello che è accaduto nel corso del 2020, durante il periodo più duro della pandemia da Covid-19, sotto il profilo delle dinamiche dell'informazione e in maniera più precisa in ordine alla comunicazione delle istituzioni. Da quando a febbraio il virus ha colpito per la prima volta in Italia a quando sono state adottate le prime misure di contenimento l'arco temporale è stato assai ristretto. In poche settimane il virus ha stravolto le priorità del mondo dell'informazione, delle agende della politica; è entrato nelle nostre case, condizionando le vite di ognuno di noi senza distinzione di condizione professionale, sociale, confessione religiosa o convincimento culturale. Un "nemico", forse sottovalutato, che ha aggredito le nostre comunità al buio. La comunità scientifica poco sapeva del rapporto con la malattia, delle modalità di aggressione e diffusione. E questo vuoto di sapere, questo buio di conoscenza, amplificati da una non governata reazione degli organi d'informazione hanno alimentato la diffusione del sentimento più naturale dell'uomo davanti all'ignoto: la paura. Paura di essere contagiati, paura di dover accettare il rischio di morire, paura dell'altro, paura di non sapere. La società liquida di Bauman, nella sua moderna complessità viene "uniformata" davanti alla paura. Questo sentimento è al centro della prima parte del presente lavoro che ha provato a raccontare le dinamiche sociali tra paura, spasmodico bisogno di conoscenza e quindi d'informazione, e la diffusione di false verità. In una visione ciclica si parte dalla paura, come sentimento originato dalla mancata conoscenza, per ritornare alla paura quando le fake news alimentano il panico, erodendo quelle poche certezze che in un periodo di pandemia ognuno di noi può avere. In tale contesto è intervenuta la comunicazione pubblica delle istituzioni che lentamente si è affermata come strategico strumento di gestione dell'emergenza per i governi e le autorità nazionali e locali. Partendo da questa riflessione, i media hanno provato a governare la propria azione interpretando il ruolo di cassa di risonanza dei numerosi provvedimenti adottati per salvaguardare la salute pubblica.

Tutte le istituzioni hanno fatto la loro parte in una nuova azione sinergica, grazie alla quale hanno intrapreso e percorso sentieri mai esplorati. Le forze di polizia, è questo il *focus* della seconda parte dell'elaborato, hanno fatto la loro parte con dedizione e instancabile senso di servizio, non solo attraverso la quotidiana opera di soccorso a chi, indifeso, è rimasto solo, ma anche

attraverso una sapiente opera di comunicazione per interpretare i sentimenti della gente o sensibilizzare sulla prevenzione del virus. Affronteremo, infatti, in un'analisi comparativa quanto alcune forze di polizia europee hanno saputo fare in termini di comunicazione istituzionale, cercando di comprendere quanto quest'ultima sia stata condizionata dalle nuove sfide imposte dal Coronavirus. Sfide rese sempre più difficili dalla complessità delle dinamiche del network dell'informazione che in un periodo di incontrollato bisogno di conoscenza ha alimentato quello che verrà ricordato come il fenomeno dell'infodemia informativa. Le forze di polizia, in uno tsunami d'informazioni, hanno provato a fare chiarezza, riaffermando il proprio ruolo quale punto di riferimento delle società, senza mai dimenticare la *mission* loro affidata: essere al servizio del cittadino.

1. La comunicazione tra infodemia e disinformazione

1.1. Una società alle prese con la paura

Lo scorso 18 febbraio 2020 l'Italia si scopre non più immune. Il Paese che apprende la notizia del primo contagio da Coronavirus è un Paese che fino al quel momento ha seguito con sufficiente distrazione le voci provenienti da Wuhan, relegando la cronaca dei fatti cinesi alle pagine degli "Esteri" e con rari richiami alle prime pagine dei quotidiani. Tale data segna però uno spartiacque nella gestione dell'informazione e quindi dell'emergenza.

Da quel momento in poi il nostro Paese subisce una vera e propria azione di bombardamento dei media che hanno raccontato, narrato, nonché, alimentato i sentimenti degli italiani su quello che, da lì a poco, sarebbe diventato il tema che avrebbe attratto l'interesse dell'agire politico, dell'economia, dei media, della sanità, della cultura e di ogni sfaccettatura del vivere quotidiano.

Come è nata e come si è sviluppata questa notizia nel nostro Paese durante la prima fase della pandemia?

Per i primi mesi di pandemia lo spaccato della diffusione della notizia e l'impegno dei media sul tema è offerto dallo "Speciale Coronavirus"[1] dell'Osservatorio sulla disinformazione online dell'Agcom[2]. L'analisi dell'Autorità prende in considerazione 17 milioni di documenti prodotti in

1) Agcom, *Osservatorio sulla disinformazione online - Speciale Coronavirus*, nn. 1/2020, 2/2020 e 3/2020.
2) È l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. È un'autorità indipendente, istituita dalla legge 249 del 1997. Ad essa la legge affida il compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali degli utenti.

Italia dal 1° gennaio al 19 aprile 2020 da oltre duemila fonti informative[3]. Al riguardo, in una prima fase, quella dal 1° gennaio al 20 febbraio, la media al giorno delle notizie sul corona virus era del 4% sul totale, esplodendo, invece, nel mese successivo, fino al 22 marzo, raggiungendo il 45% medio sul totale delle notizie e il picco di quasi il 60% delle notizie intorno al 18 marzo. In questo periodo i media italiani hanno prodotto una cifra enorme di contenuti sul virus. In questo conteso il web ha giocato un ruolo fondamentale producendo la metà delle notizie legate al Covid-19 nel periodo 21 febbraio al 22 marzo, e una media che si attesta addirittura quasi al 60% nella seconda metà di marzo, per scendere, poi, al 48%. Anche la televisione ha assunto un ruolo determinante nel racconto mediale. Se infatti fino alla fine di febbraio l'incidenza dell'argomento Coronavirus sul totale delle ore dei programmi era del 28%, tale dato è più che raddoppiato nei primi giorni di marzo, andando a toccare il 63%[4].

In un contesto nel quale, almeno inizialmente poco si sa della capacità di diffusione del virus, della sua letalità o dei trattamenti medici da intraprendere, è positivo che la popolazione sappia, anche massicciamente grazie all'opera dei media, di essere a rischio. Tanto più un rischio appare temibile e sconosciuto, tanto più esso sarà percepito come grave[5]. La paura persuasiva è, infatti, un alleato quanto la consapevolezza. Ma la linea che separa il pericolo dal rischio, la paura dal panico è molto sottile. Ciò è riscontrabile nella gestione di una crisi quando la comunicazione è in ritardo, non sembra veritiera o è scarsa o anche eccessiva. In tale contesto si generano disorientamento e paura tra la popolazione. In altre parole: pandemia, comunicazione, paura e anche fake news si nutrono a vicenda[6].

La paura è uno stato dell'animo caratterizzato dallo stato di disagio connesso alla percezione di un pericolo, minaccia o rischio, quindi essa è legata all'ansia. La paura è tra i sentimenti più fortemente registrati dalle indagini condotte in Italia e in altri Paesi per testare quanto la pandemia abbia

3) Canali televisivi, radio nazionali, quotidiani, agenzie di stampa, siti web di editori tradizionali, testate online e relativi account sui social network.
4) I canali generalisti hanno copiato quelli delle *all news*, con palinsesti stravolti per dare spazio ai tg, approfondimenti tematici con scienziati ed esperti.
5) A. Cerase, *Il tempo moderno come Società del rischio percepito*, in *La sapienza della Sicurezza*, 2014, a cura M. Morcellini e C. Mosca, p. 306.
6) F. Checa y Olmos, *Gestire la paura in tempi di pandemia: le fake news*, in *Voci del silenzio*, 2020, p. 104.

inciso sul *sentiment* della società[7].

Studiare la paura significa non solo considerare le sue implicazioni neurologiche o la sua prospettiva fisiologica, ma anche valutare le sue ricadute sociali. Per le finalità del presente lavoro andremo a riflettere su quest'ultimo punto di vista. Il filosofo tedesco H. Jonas considerava la paura il fondamento del pensiero e dell'azione. Per pensare adeguatamente, egli afferma, "bisogna cominciare dalla paura contemporanea", altri parlano di globalizzazione della paura[8], in quanto viviamo una società globale ove il senso del rischio è permanente. Tutto ciò diffonde uno stato tanto più diffuso e permanente di paura rispetto al passato quando, come sosteneva Bauman, l'origine della paura è meno identificabile.

Con una diffusione planetaria della paura, è evidente che gli eventi che possono trasmettere panico o timori, come una pandemia, raggiungono una risonanza direttamente proporzionale al vigore con cui i canali di comunicazione ne parlano. I media, infatti, non solo raccontano il mondo ma possono incidere su di esso attraverso le strategie narrative che vengono da loro adottate. Uno degli effetti più tangibili dell'epidemia è stato proprio, l'aver coperto sotto una coltre di paura le nostre annose vulnerabilità e i nostri difetti strutturali. La tradizionale indagine sul Paese condotta annualmente da Censis, rileva, infatti, per il 2020 un Paese costretto a "*mulinare su montagne russe di emozioni*"[9], dove il 73,4% degli italiani indica nella paura dell'ignoto e nell'ansia il sentimento prevalente.

A questo diffuso sentimento di paura, ansie e preoccupazioni degli italiani che i media "si specchiano" producendo contenuti emotivi negativi. Se si analizzano i dati rilevati dall'Osservatorio sulla disinformazione online di Agcom, è possibile constatare come nel mese di marzo 2020 l'emozione negativa è quella maggiormente espressa dalle notizie on line con il 24%. Tristezza, disgusto, paura e rabbia si attestano rispettivamente al 7%, 2%, 9% e 4%.

1.2. Il bisogno di informazione e bulimia informativa

L'adozione dei numerosi provvedimenti restrittivi delle libertà che

7) L'indagine condotta da IPSOS nel novembre 2020, *Covid 19. Una società in fibrillazione: effetti, cambiamenti, dinamiche e futuro*, attesta che in cima ai sentimenti degli italiani ci sono emozioni negative quali la tristezza (41%), la rabbia (36%), la paura (30%). Emozioni più neutre sono più distaccate, attesa (28%), disgusto (23%), mentre sentimenti con un ritorno positivo sono in fondo alla classifica rispettivamente con l'11% la fiducia, 7% la sorpresa e solo 1% per la gioia.

8) L. Ordonez, *La globalizacion del miedo*, in *Revista de Estudios Sociales*, 2006, p. 95.

9) Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020*, Rapporto Censis 2020, p. 3.

hanno inevitabilmente condizionato la vita quotidiana dell'intera collettività hanno innescato un necessario bisogno di conoscenza. A tale bisogno si aggiunge, così come prima trattato, la paura generata da un evento nuovo e dalle implicazioni pericolose e sconosciute che ha alimentato un irrefrenabile bisogno di essere informato. Tutto ciò ha provocato una rapida e alluvionale prolificazione di notizie, fino alla definizione di infodemia[10].

In "*quell'ambiguo rapporto di attrazione e repulsione*", riconosciuto dal teologo Vito Mancuso, la paura attrae e sollecita il processo di conoscenza, attraverso l'accesso e l'uso dei media, i quali raccontano la pandemia, trasmettendo informazione ma anche narrazione e quindi interpretazione. Un bisogno che ha stravolto il modo di fare informazione, rivoluzionando i contenuti dei mezzi d'informazione.

L'onda inarrestabile di informazione sulla pandemia, prodotta dalla crescita senza precedenti del consumo di media, ha determinato un quasi azzeramento della presenza delle altre tematiche, se si tiene in considerazione il fatto che nei telegiornali della RAI, nel periodo 11-20 marzo 2020 il 76,79% delle notizie riguardavano il corona virus, mentre per i tg Mediaset nello stesso periodo il dato totale è del 84,2%[11].

L'epidemia ha impresso una forte accelerazione all'integrazione digitale, che era comunque già in atto, modificando le relazioni professionali, didattiche e interpersonali, con una velocità diversa in relazione ad alcune variabili quali l'età e il livello di scolarizzazione delle persone coinvolte. Tutto ciò in linea con i cambiamenti della domanda d'informazione che ha provocato un netto incremento, in generale, dell'uso di piattaforme digitali e dell'uso della televisione, soprattutto durante i mesi del lockdown.

Nel più ampio contesto di bulimia informativa, anche i quotidiani hanno ripreso a vendere. I dati sull'editoria online sono stati nel periodo agosto 2019 - luglio 2020 molto positivi per tutti i principali quotidiani, in particolare si evidenzia il boom di contatti registrati durante i mesi di lockdown[12]. L'uso dei siti d'informazione ha subito un incremento pari al 140% rispetto a gennaio e

10) M. Morcellini, *Antivirus, Una società senza sistemi immunitari alla sfida del Covid-19*, 2020, p. 50.

11) Coronavirus e l'occupazione dei telegiornali Rai e Mediaset. Fonte Agcom, marzo 2020. Tali tendenze sono consolidate anche dai dati relativi i tg La7 che con l'11,12% del proprio tempo dedicato ad altri notizie, si attesta come il tg più monotematico.

12) *Repubblica.it* è passata da 3.104.692 utenti di agosto 2019 ai 7.122.568 di marzo 2020; *corriere.it*, a quota 2.447.037 utenti nel mese di agosto 2019, ha raggiunto i 6.938.799 contatti durante il primo mese di lockdown. *Il messaggero*, che si conferma intorno ai 2 milioni utenti, raggiunge a marzo 2020 i 3.842.491; *Il fatto quotidiano*, che tradizionalmente si aggira intorno al 1,5 milione di contatti, a marzo tocca i 2.873.683 utenti. Censis, *Rapporto sulla situazione sociale sul Paese 2020*, p. 441.

del 90% nella seconda settimana di aprile rispetto sempre al mese di gennaio[13]. Anche i dati relativi alle vendite di copie digitali dei quotidiani dimostrano una rafforzata voglia di informazione con un trend in forte crescita rispetto al periodo pre-lockdown.

Dall'inizio dell'emergenza, in Italia si è registrato un incremento relativo all'utilizzo dei social del 70%. I social media hanno rappresentato più di un terzo del nostro tempo connesso, diventando "luogo di aggregazione" e offrendo la possibilità di mantenere in vita le dinamiche relazionali ed affettive. Con l'arrivo nel nostro Paese del virus anche la comunicazione si è trovata a fronteggiare il fenomeno senza avere mezzi e conoscenza dello stesso. Difatti mai a livello globale la diffusione di una notizia era andata in parallelo con la diffusione di un virus a cui va aggiunta la difficoltà, spesso mal gestita dai media, di dover "tradurre" in modo semplice e immediatamente comprensibile il linguaggio tecnico della scienza. In questo scenario di sovraesposizione mediatica della notizia le istituzioni nazionali e internazionali si sono trovate obbligate, da un lato, a gestire l'emergenza, dall'altro a far fronte ad una pletora di soggetti e falsità. Stregoni improvvisati, propagatori di fake news e veri e propri criminali hanno sfruttato a proprio vantaggio la crisi generata dal Coronavirus. Al riguardo l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha lanciato l'allarme, avvertendo la necessità di intensificare l'impegno per far fronte alla proliferazione di informazioni false[14].

Se la pandemia ci ha costretti a considerare prioritario, da un punto di vista sanitario, salvaguardare gli anziani e i più fragili, l'infodemia ha posto all'ordine del giorno, da un punto di vista mediale, la salvaguardia delle fasce più esposte ai rischi della disinformazione quale i più giovani, i più isolati, i meno abituati a gestire l'informazione e le prescrizioni. L'infodemia, infatti, amplifica la sua forza d'urto quando aggredisce un contesto già provato dalle crisi economiche e in difficoltà in ordine al rapporto di fiducia con le istituzioni. "*È proprio nella saldatura tra infodemia e sfiducia che risiede il rischio maggiore. È qui che si creano quelle sottili crepe, già segnate da anni di gestione discutibile e a tratti approssimativa, in cui si insinua la disinformazione*"[15].

13) Agcom, *Osservatorio sulla disinformazione online - Speciale Coronavirus*, 3/2020.
14) L. Alfonso - G. Comin, *#zonarossa. Il Covid 19 tra infodemia e comunicazione*, 2020, p. 29.
15) L. Alfonso - G. Comin, *#zonarossa. Il Covid 19 tra infodemia e comunicazione*, 2020, p. 30.

1.3. Immunizzare la disinformazione per gestire le paure

In parallelo alla diffusione del virus[16] si assiste alla veicolazione di notizie contradditorie e disordinate che rendono l'utente vittima non solo della pandemia ma anche delle fake news, aggravando la grande tensione emotiva e lo stato di inquietudine. Tutto ciò in quanto, se al contesto di emergenza sanitaria si sovrappone la diffusione di false informazioni, si rischia di alimentare l'allarme sociale che può compromettere gli equilibri individuali[17]. La rilevanza del fenomeno è dimostrata dalle iniziative che le istituzioni e le grandi piattaforme digitali hanno intrapreso nei periodi di massima diffusione mondiale del virus.

La tematica scientifica rimane comunque l'argomento che presenta il maggior margine di diffusione di contenuti fake, spesso riconducibili a teorie complottiste. Le ragioni sono diverse. In primo luogo, in ambito scientifico c'è un forte squilibrio tra domanda e offerta di informazione. Il tasso di offerta è il più basso dopo le hard news, cultura e spettacolo, economia e sport[18]. A ciò si aggiunge un basso livello dell'informazione fornita connessa al basso livello di preparazione dei giornalisti sul tema. In relazione a tali fattori, si registra un proliferare di cattiva informazione, che riempie il vuoto lasciato dal sistema professionale dell'informazione. Un quinto dei contenuti fake ha ad oggetto notizie scientifiche. A facilitare il "successo" delle fake news, inoltre, hanno concorso e concorrono diversi fattori. In primo luogo la grande difficoltà a circoscrivere la nozione di "notizie false". Quella delle fake news è infatti una categoria che ricomprende una moltitudine di situazioni: notizie false; notizie verosimili; notizie vere ma narrate in modo falso[19].

Oltre che per gli elementi oggettivi le fake news si caratterizzano per la loro diversificata proiezione finalistica. Vi sono, infatti, fake news che perseguono finalità commerciali e altre che hanno il fine di condizionare l'informazione politica o scientifica per influenzare l'opinione pubblica

16) La mappa interattiva creata nel marzo del 2020 dal laboratorio *CoMuNe Lab* della fondazione Fbk (Fondazione Bruno Kessler), ente di ricerca della Provincia autonoma di Bolzano, mette in correlazione l'evoluzione della pandemia con la diffusione delle informazioni attraverso i social network. Su oltre 20 milioni di notizie, il 60% è risultato riconducibile ad esseri umani, mentre il 40% a bot, in Italia la percentuale scende al 20%. Il numero delle notizie, soprattutto quelle inattendibili, aumenta in corrispondenza dei passaggi chiave della diffusione del virus. Si veda *https://www.galileonet.it/mappa-mondo-infodemia-coronavirus*.

17) M.P. Caruso, *La comunicazione in tempo di Covid-19*, in F. Frattini - A.F. Arcelli, *Effetti geostrategici della pandemia e futuro della sicurezza europea*, 2020, p. 19.

18) Agcom, *News vs. Fake nel Sistema dell'Informazione*, 2018, pp. 20-22.

19) È il caso del servizio del Tgr Leonardo nel 2015, relativo alla realizzazione di un tipo di Coronavirus in laboratorio. Il servizio era vero ma la sua riproposizione sui social durante il periodo di pandemia ha suscitato confusione nell'opinione pubblica con evidente effetto panico.

sull'affidabilità di un certo politico o di un certo scienziato. In tema di pandemia le fake news hanno un elemento di enorme novità: il tema della salute con maggiore sensibilità emozionale. Questo alto tasso di emotività ci rende fragili e vittime perfette del proliferare di falsi pericolosamente destabilizzanti[20].

Il secondo fattore di diffusione attiene alle caratteristiche dell'ambiente mediale in cui le fake news si diffondono. È indubbio che tale fenomeno trova negli ambienti digitali e nel web la loro cassa di risonanza[21], amplificando il rischio che "*la narrazione mediale di un'emergenza venga inquadrata… in quell'intervallo di spazio e di tempo fornito dalla disintermediazione prodotta dai social network*"[22].

Gli strumenti digitali, in generale, e i social network, in particolare, sfruttando la loro capillarità fanno sì che ogni individuo possa concorrere alla diffusione di informazioni false. Tali notizie possono essere intercettate da soggetti che perseguono distorte finalità di condizionamento dell'opinione pubblica e le rendono virali. In uno scenario di infodemia, o sovrabbondanza di informazioni, le persone sono portate a selezionare quelle significative e a credere a quelle che confermano i propri convincimenti[23]. Si affermano e diffondono così le "teorie del complotto".

In un contesto di diffusione pandemica si afferma un forte rapporto tra informazione e salute collettiva. Tale rapporto rischia di essere compromesso attraverso l'intervento della disinformazione. Se l'informazione corretta consente l'adozione di condotte individuali necessarie per il contenimento della diffusione del virus, la qualità dell'informazione diventa fondamentale per la lotta al Coronavirus[24].

---

20) M. Sala, *Dall'epidemia all'infodemia: fake news all'epoca del Coronavirus*, in *L'altro virus. Comunicazione e disinformazione ai tempi del Covid-19*, p. 140.

21) Secondo l'indagine "Rapporto sullo stato sociale del Paese 2020" di CENSIS, il 24% degli italiani crede che i social network offrano la possibilità di rendere disponibili informazioni diverse da fonti ufficiali. A coltivare questa consapevolezza sono soprattutto i giovani con il 28,9%. Si è però riscontrato come i pericoli per la propaganda e la manipolazione online abbiano determinato un ricentraggio dell'informazione sui palinsesti audio visivi. La crisi di fiducia era stata certificata dall'arretramento di Facebook tra il 2017 e il 2018. Quest'ultimo si è confermato il secondo strumento di diffusione delle notizie, dopo i telegiornali. Lo utilizza, infatti, il 31,4% degli italiani.

22) L. Ugolini - F. Ciammella, *Dalle fake news all'infodemia*, in *Pandemie mediali*, 2020, p. 217.

23) Si parla di "ipocondria digitale" per rappresentare il preoccupante fenomeno attraverso il quale le persone cercando di interpretare veri o presunti sintomi con ricerche sul web, costruendo così proprie diagnosi che spesso aumentano lo stato di ansia.

24) I video più visti in TV e in rete sono le conferenze stampa del Presidente del Consiglio, dei presidenti delle Regioni e della Protezione civile. Fonte: Agcom, *Osservatorio sulla disinformazione online - Speciale Coronavirus*, 2020.

2. La strategia della Polizia di Stato

2.1. La comunicazione istituzionale: tra impegno informativo ed empatia

Durante i primi mesi di diffusione del virus la comunicazione istituzionale della Polizia di Stato è stata in linea con le indicazioni previste dall'OMS. L'impegno è stato, infatti, per una comunicazione chiara e trasparente, in grado di raggiungere tutti i livelli della società, amplificando la diffusione delle informazioni sui numerosi provvedimenti adottati. In uno scenario, in cui l'esigenza primaria è stata, pertanto, quella di raggiungere il maggior numero di utenti attraverso un'azione forte e penetrante nel tessuto sociale, lo strumento più utilizzato non poteva non essere quello del web e dei social network.

La comunicazione ha affrontato un altro aspetto, fino a quel momento, solo in parte l'ambito nella gestione del rapporto con il cittadino: l'empatia, ovvero quella sensibilità a comprendere i sentimenti della gente per alimentare la relazione con i cittadini in un rapporto necessariamente basato sulla fiducia. Tale approccio è stato stimolato dall'utilizzo di *hashtag* che ha richiamato l'impegno della Polizia di Stato nel far rispettare le regole ma anche la condivisione e la vicinanza per evitare conflitti e fratture in un momento difficile per il Paese[25].

In questa direzione sono andate le iniziative volte a prestare attenzione per gli anziani e per le fasce più deboli. Ricordiamo, infatti, il video realizzato con partecipazione dell'attore Gigi Proietti. Il messaggio veicolato ha prodotto empatia e condivisione, facendo leva sulle espressioni "ne abbiamo visti di momenti difficili", "restiamo a casa, perché più gente rispetta questa disposizione prima torneremo ad abbracciarci nelle piazze e nelle strade". Il video è stato promosso sui tradizionali canali di comunicazione, consentendo poi a tutti i tg nazionali di riprenderlo sui propri account social, con un enorme ritorno e condivisione.

Nello stesso tempo l'esigenza del cittadino è stata quella di soddisfare l'interesse a conoscere ed aver maggior chiarezza relativamente alla comprensione dei corretti comportamenti da tenere per il contenimento della pandemia. La sovrapposizione dei provvedimenti e l'eccesso di informazione, che abbiamo trattato nei precedenti paragrafi, hanno reso i cittadini spaesati e insicuri. Occorrevano iniziative informative chiare, semplici e immediatamente reperibili.

25) #dallastessaparte; #grazieanomeditutti; #responsabilieuniti; #essercisempre.

Al riguardo, a pochi giorni di distanza dall'inizio del lockdown, la Polizia di Stato è stata la prima Amministrazione ad aver adottato iniziative volte ad amplificare l'informazione sulle prescrizioni normative e suoi giusti comportamenti da tenere. Sono state realizzate, pertanto, con linguaggio semplice e di immediata lettura, diciotto slides dal titolo "Tutto ciò che devi sapere". Tale materiale è stato utilizzato sul sito web *poliziadistato.it*, sui profili social Facebook, Instagram, Twitter *@poliziadistato*, in una versione più istituzionale, e *@Agente_Lisa*, in una versione più *friendly*. Tali messaggi sono stati poi ripresi da tg, quotidiani e siti web d'informazione. Messaggi questi diretti ai cittadini ma anche agli stranieri presenti sul territorio nazionale, in quanto lo stesso materiale è stato divulgato anche in una versione in inglese.

La bulimia di notizie e la molteplicità delle fonti informative, hanno indotto la strategia comunicativa della Polizia di Stato ad indirizzare l'azione informativa verso l'obiettivo della semplificazione e della sintesi di lettura del cittadino. Per questo motivo è stato aperto un banner sull'homepage del sito *poliziadistato.it*[26] che potesse svolgere la funzione di aggregatore di messaggi, materiale, video, documenti normativi, autocertificazioni e quant'altro era necessario per mettere nelle condizioni il cittadino di conoscere gli aspetti più prettamente sanitari della pandemia e le prescrizioni a cui doveva uniformarsi.

La pagina a cui il banner ha fatto richiamo, si è articolata in sei sottosezioni rispettivamente denominate "modello autodichiarazioni"[27]; "articoli"[28]; "fake news"[29]; "video esplicativi"[30]; "prontuario, scadenze, documenti e scadenze"[31]; "decreti-circolari"[32], in modo da raccogliere in maniera semplice e leggibile tutto quanto occorreva per orientarsi nel vivere quotidiano. Di particolare interesse è stata la realizzazione e la diffusione di due video. Nel primo, dal titolo "Tu resta a casa", con una grafica molto minimale, utilizzando figure geometriche per riprodurre contesti professionali o mezzi di trasporto, la Polizia ha provato a mettere in guardia la gente, dimostrando la facilità del contagio e la velocità di trasmissione.

Con il passare del tempo e il mantenimento del lockdown, i cittadini hanno iniziato ad essere stanchi della rigidità dei provvedimenti adottati. La sfiducia ha iniziato a diffondersi e a causa di alcune situazioni in cui i controlli delle forze di polizia sono sembrati meno empatici e poco opportuni

26) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/165e66704c97dbc404704043.*
27) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/135f914eae353c9536696184.*
28) *Https://www.poliziadistato.it/archivio/keyword/4099.*
29) *Https://www.poliziadistato.it/archivio/keyword/4135.*
30) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/165e7a27acdc9c1557266533.*
31) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/165e7c7af6ba0f7624234128.*
32) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/165e667452e913f508471636.*

nelle modalità di esecuzione, il rapporto tra cittadini e polizia è iniziato ad incrinarsi. È stato realizzato, allora, un secondo video dal titolo "Dalla stessa parte" per trasmettere vicinanza, condivisione, empatia e riportare il rapporto cittadino-poliziotto sullo stesso livello in termini emozionali e umani.

Tale iniziativa ha acceso l'attenzione del cittadino sul fatto che il poliziotto è un uomo che non ha privilegi rispetto all'uomo "della strada". Per questo motivo le immagini hanno narrato la condizione del poliziotto che: non salta la fila al supermercato, è preoccupato per un tampone, ha un genitore anziano che non vede da molto tempo, ha una moglie in cassa integrazione o un bambino che da molti giorni non può andare al parco. Tutto questo per narrare unità e non provocare fratture tra cittadino e istituzione che sarebbero state troppo pericolose per il Paese e la gestione della pandemia.

In occasione del Natale, dopo aver concorso ad attutire gli effetti della seconda ondata di contagio, la Polizia di Stato ha offerto alla gente i suoi auguri con un video il quale, unendo solo immagini e musica, ha raccontato la particolarità del Kintsugi, l'antica tecnica giapponese di riparare il vasellame[33]. Ancora una volta nel corso dell'emergenza pandemica il messaggio trasmesso è stato quello di condivisione e impegno istituzionale. Tutto ciò per tenere insieme una comunità ferita e ricomporre le lacerazioni sociali lasciate dal virus. Un'iniziativa di comunicazione per creare ancora una volta fiducia verso la Polizia, evidenziandone l'impegno e la dedizione. E in quest'ottica è andata l'opera di integrare l'azione informativa con momenti narrativi. Nella sezione "articoli" del sito istituzionale, infatti, sono state inserite, momenti di narrazione: dall'impegno del Gruppo sportivo Fiamme Oro per i più deboli, al ricordo dei poliziotti colpiti da Covid che non ce l'hanno fatta.

Per far fronte alle difficoltà e alla stanchezza dei più giovani, ormai costretti a confrontarsi quotidianamente con forme alternative di didattica, sul sito poliziadistato.it è stata realizzata, in collaborazione con Rai per il sociale, una sezione speciale chiamata "Gioca con la Polizia" per l'intrattenimento dei bambini[34]. Tale spazio, infatti, ha messo a disposizione materiale interattivo dai diversi temi, quali la sicurezza o la solidarietà, favole, schede per disegnare, musica e quant'altro poteva essere utilizzato dai genitori per supplire alla mancanza della scuola.

2.2. La comunicazione interna come strumento di condivisione e ascolto

Durante tutto il periodo di pandemia la Polizia di Stato ha prestato

33) Il titolo è "Luce", su *https://www.poliziadistato.it/articolo/135fe2f848320f2672026505.*
34) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/vignette-andratuttobene.*

grande attenzione alla comunicazione interna nella consapevolezza dell'assoluta importanza che tale strumento riveste nella direzione di un'istituzione posta in prima linea nella gestione di un'emergenza. In altre parole gestire lo scenario pandemico presuppone che le istituzioni coinvolte, attraverso un'incisiva azione di comunicazione interna, abbiano condiviso e maturato piena conoscenza degli obiettivi da perseguire, dispongano di corrette informazioni di profilassi, sappiano smentire al proprio interno falsi e non corretti convincimenti, siano in grado di superare le difficoltà interne.

Sin dai primi giorni del lockdown, il Prefetto Franco Gabrielli, Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, ha riconvertito l'azione di governo dell'istituzione, adottando lo strumento della videoconferenza quale nuovo strumento di comunicazione interna. Nella consapevolezza di quanto fosse importante mantenere vivo il rapporto con le Questure, gli uffici e reparti dislocati su tutto il territorio nazionale, il vertice dell'istituzione, da marzo a maggio del 2020, ha tenuto oltre 90 videoconferenze con altrettante Provincie italiane. È stata questa una modalità assolutamente nuova per raggiungere il maggior livello di condivisione ed ascolto.

Tale strumento, infatti, è stato interpretato, in primo luogo, come opportunità per recuperare il *mood* del personale, le difficoltà gestionali degli uffici, lo stato di diffusione all'interno dell'Amministrazione del virus, nonché la situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica dei territori, con particolare riferimento al rispetto dei provvedimenti governativi adottati.

Secondo una cliché che si è andato consolidando nel tempo, infatti, i Questori hanno riferito sulla situazione dei propri territori, fotografando l'andamento della criminalità nella Provincia, la gestione dei servizi, il rapporto con le altre istituzioni, le relazioni sindacali e la situazione sanitaria degli uffici. Riguardo a quest'ultima tematica, un ruolo fondamentale è stato svolto dai dirigenti degli Uffici sanitari, i cui precisi contributi hanno permesso di rimuovere il falso convincimento che il rischio di contagio per i poliziotti potesse derivare dalla cc.dd. "utenza"[35].

Se i momenti di comunicazione interna sono stati anche opportunità di ascolto e comprensione, dall'altro, in maniera più incisiva è stato affidato a questo strumento il compito di indirizzare, uniformare su tutto il territorio *best practies* per arginare il fenomeno e tracciare i futuri scenari. I rigidi provvedimenti adottati per attenuare la curva del contagio, infatti, hanno

35) Al riguardo il dato eziologico del contagio diffuso all'interno della Polizia di Stato ha dimostrato come il fenomeno abbia coinvolto non i rapporti professionali ma quelli familiari. Spesso il contagio si è verificato, infatti, laddove esisteva un rapporto di coniugio con *partners* impegnati professionalmente in ambienti ospedalieri o paraospedalieri.

notevolmente rallentato le dinamiche e le iniziative economiche, accentuando il rischio di una rapida disgregazione sociale che avrebbe riversato la sua forza e il suo dissenso nelle piazze.

Una necessità quella di definire scenari, che è stata avvertita dal Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, per mettere in guardia, attraverso la comunicazione interna i Questori nella loro veste di autorità provinciali di pubblica sicurezza sui rischi di future tensioni sociali. In relazione ad esse, infatti, il Prefetto Gabrielli, come più volte ricordato agli organi d'informazione, ha chiesto di affrontare tali iniziative con empatia e piena consapevolezza, in quanto non si sarebbe trattato di situazioni provocate da gruppi criminali ma da padri/madri in difficoltà per la perdita del lavoro.

In questo caso la comunicazione interna è stata interpretata come strumento per facilitare la distensione del rapporto con il manifestante e per renderlo meno rigido e maggiormente basato sul mutuo riconoscimento.

Nello scenario pandemico la Polizia di Stato ha utilizzato la comunicazione interna non solo per indirizzare l'azione istituzionale e rimodulare la stessa sulla base dei feedback che provenivano dai momenti di ascolto, ma anche per gestire il rapporto con il proprio personale. Occorreva esprimere vicinanza, comprensione, supporto e ausilio anche attraverso una formale azione di comunicazione interna. Per tali ragioni è stato aperto sul portale DoppiaVela Polizia di Stato uno spazio di ascolto denominato *INSIEMEposSIAMO* per il sostegno psicologico degli operatori di polizia in difficoltà per lo stress provocato professionalmente e privatamente dalla pandemia. Tale iniziativa ha permesso di supportare ogni poliziotto che ne avrebbe fatto richiesta con il sostegno degli specialisti della Direzione centrale di sanità, sia in *setting* in presenza che da remoto.

2.3. Trend e analisi del *sentiment* delle dichiarazioni del Capo della Polizia

L'azione di comunicazione di un'istituzione non passa soltanto per le tradizionali iniziative intraprese dai propri uffici stampa su tutti i network dell'informazione. Essa, infatti, trova la propria realizzazione plastica nei momenti di comunicazione che il vertice della stessa produce sia nel versante interno che in quello esterno. Tali iniziative risentono inevitabilmente della stessa capacità di leadership delle figure di vertice. Più quest'ultima sarà forte, più le iniziative di comunicazione del leader saranno incisive e in grado di condizionare l'azione di comunicazione dell'intera istituzione.

In generale in un contesto di crisi, la comunicazione del vertice rappresenta un'imprescindibile strumento di gestione, indirizzo e supporto

delle stesse Amministrazioni. Abbiamo visto nel paragrafo precedente quanto la comunicazione, nella sua versione interna, sia stata utilizzata dal vertice della Polizia di Stato per "mantenere la barra diritta" in un momento di generale difficoltà, offrendo certezze e omogeneità dell'azione operativa. Al tempo stesso tale vertice, da quando è iniziata l'emergenza Covid-19, ha esercitato la propria opera di comunicazione esterna, centellinando gli interventi e focalizzandoli su precise tematiche.

In un contesto generale nel quale la comunicazione sulla gestione dell'emergenza è stata, quasi completamente, all'appannaggio del mondo della politica che, per certi versi, ha monopolizzato la scena dell'informazione pubblica, la comunicazione istituzionale della Polizia di Stato, nella sua accezione esterna, è stata un costante impegno per informare il cittadino. In linea con tale indirizzo gli interventi pubblici del Capo della Polizia che hanno ricevuto la maggiore amplificazione mediatica sono state iniziative intraprese per offrire chiarezza sull'interpretazione dei provvedimenti governativi e sulle attività di polizia predisposte per garantirne il rispetto.

Con tecnologia specializzata nel monitoraggio della comunicazione con particolare rifermento alle dinamiche del web e dei maggiori social network, abbiamo condotto un'analisi circa l'andamento e gli effetti prodotti dalla comunicazione del vertice della Polizia di Stato, segmentando l'arco temporale della gestione della pandemia in tre periodi.

Il primo, dal 9 marzo, data che coincide con l'inizio del lockdown, al 1 maggio; il secondo, dal 2 maggio al 1 settembre, e, il terzo, dal 2 settembre al 31 dicembre. Complessivamente dal 1 gennaio 2020 al 15 dicembre sono stati raccolti 31.414 feed contenenti la parola chiave Gabrielli; di questi ne sono stati pubblicati 10.665 che rilevano risultanze utili al nostro monitoraggio istituzionale in quanto riconducibili direttamente alla persona del Capo della Polizia. Con facilità si evince che ormai Facebook e soprattutto Twitter, con oltre 5.000 feed, rappresentano la più evidente cassa di risonanza delle iniziative di comunicazione anche dei vertici delle istituzioni, offrendo i più ampi margini di interazione. I maggiori siti d'informazione, invece, con 3.347 feed, si attestano al secondo posto per numero di iniziative che riprendono le dichiarazioni del Capo della Polizia.

Proviamo ad analizzare per ciascun periodo l'andamento, gli effetti e il *sentiment* prodotto da tale comunicazione.

Nel periodo, 9 marzo - 1 maggio 2020, sono due le iniziative di comunicazione attribuibile direttamente al Capo della Polizia: il 9 marzo, quando è stata veicolata la notizia dell'invio di una circolare a Prefetti e Questori con la quale è stato allegato il primo modulo di autocertificazione

per la giustificazione degli spostamenti e 26 marzo quando, nell'ambito di un intervista a SKytg24, il Prefetto Gabrielli, ha dichiarato "*Stiamo per editare un nuovo modulo di autocertificazione. Su questo è stata fatta anche ironia sul web, ma non lo facciamo perché non sappiamo cosa fare ma perché cambiano le disposizioni e dobbiamo aggiornarle*".

Questo è il primo periodo di Lockdown per Coronavirus e la notizia che ha fatto crescere le mentions del Capo della Polizia ha riguardato i vari modelli di autocertificazione che in breve tempo si sono succeduti. L'analisi delle dinamiche di tali iniziative di comunicazione, infatti, hanno permesso di rilevare 472 feed ovvero articoli, post o iniziative di vari natura sulle diverse piattaforme di comunicazione web e social, riscontrando, altresì, come gli hashtag con il maggior trend di utilizzo siano #coronavirus, #autocertificazione, #gabrielli, #covid19italia.

L'analisi semantica della comunicazione (words cloud) di questo periodo, invece, ha riscontrato come le parole chiave più ricorrenti sono state circoscritte all'oggetto della comunicazione ovvero il "modulo di autocertificazione", all'aggiornamento dello stesso, ovvero "nuovo modulo", "nuova autocertificazione" e al soggetto comunicatore "Franco Gabrielli", "Capo della Polizia" o al massimo l'autorità alla quale attribuire la paternità del nuovo provvedimento "Presidente del Consiglio".

La dichiarazione del 26 marzo, rilasciata al tg di SKY, ha avuto l'obiettivo di fare chiarezza, fornire elementi utili al cittadino per muoversi nelle maglie delle regole introdotte dai provvedimenti di contenimento adottati dal Governo. In questo caso possiamo parlare di una comunicazione di utilità e di servizio al cittadino che ha avuto anche un ulteriore finalità: far comprendere non solo i disagi di chi è stato chiamato a rispettare le regole, ma anche quelli di chi ha dovuto farle rispettare. Sempre più spesso il poliziotto è stato costretto a rincorrere, infatti, una normativa in costante mutamento.

Se si analizza il *sentiment* che queste iniziative di comunicazione hanno prodotto sui social network si è può facilmente rilevare come tale comunicazione abbia molto diviso le reazione degli utenti.

Il 36,1% dei commenti, infatti, sono riconducibili a sentimenti positivi e di condivisione, mentre il 21,7% delle interazioni ha riportato una reazione negativa e di rabbia, mentre il 34,1% ha reagito con ironia. Una tendenziale tripartizione del sentiment senza una forte condivisione in quanto il tema dell'autocertificazione non risultava agevole. Alla fine del mese di marzo, a circa venti giorni dall'inizio del lockdown, il cittadino medio è stato sopraffatto dal sentimento della paura per la diffusione del virus. Il tema dell'aggiornamento del modulo dell'autocertificazione ha rappresentato un

ulteriore elemento di disagio in quanto l'eccessiva trattazione che i media hanno fatto del tema è stata controproducente, creando spesso incertezza e confusione. Per l'intero anno pandemico il tema delle autocertificazioni o più in generale i provvedimenti regolatori della libertà di circolazione sono stati, soprattutto nel mondo dei social network, temi scomodi e divisivi per la comunicazione delle istituzioni.

Se andiamo ad approfondire quanto tali iniziative di comunicazione siano diventate capillari per la loro amplificazione attraverso l'uso che le maggiori testate informative ne hanno fatto sui loro accounts social, è stato possibile rilevare che la piattaforma di maggior condivisione e diffusione dell'informazione è stata il quotidiano *La Repubblica*.

I dati raccolti, ci consentono di rilevare, infatti, che nel periodo di riferimento, un post sull'account Facebook di *La Repubblica* ha ricevuto oltre 3 milioni e 800 mila visualizzazione, con un engagement del 9.344, mentre l'account Twitter del medesimo quotidiano con due iniziative ha prodotto un reach di quasi 3 milioni. Ciò in relazione al minor numero di followers dell'account. Sorprende invece, come l'account Twitter dell'agenzia di stampa Adnkronos frammenti i momenti di comunicazione del periodo di riferimento in ben 85 tweets. Ma questo fa parte della strategia editoriale dell'agenzia. Mentre il sistema dei flussi delle interazioni di comunicazione che riguardano il Capo della Polizia, conferma come la piattaforma di maggior interazione e di confronto dialettico è rappresentata da Twitter.

Nel secondo periodo, quello compreso tra 2 maggio e il 1 settembre, i maggiori picchi di diffusione della notizia con la parola chiave "Gabrielli" attinenti alla gestione della crisi pandemica, sono rilevabili il 2 maggio e il 21 maggio.

Nel primo caso il Capo della Polizia ha dichiarato agli organi d'informazione "*Dal 4 maggio ci sarà una ripresa della criminalità. Ci saranno riflessi sull'ordine pubblico*". Mentre il 21 maggio i media hanno ripreso il contenuto di una circolare inviata dal Capo della Polizia a Prefetti e Questori con la quale viene richiesto l'intensificazione delle attività di controllo per evitare il rischio assembramenti.

L'analisi del *sentiment* delle dichiarazioni del 2 maggio ha permesso di rilevare come l'indice di condivisione è molto alto, raggiungendo l'86,1% delle interazioni. Tale risultanza può essere riconducibile all'alto indice di apprezzamento di cui gode il vertice del Dipartimento della pubblica sicurezza che, puntando il dito sulla ripresa delle dinamiche criminali, ha dimostrato visione e capacità di analisi dei contesti. Da rilevare che in questo periodo il monitoraggio ha evidenziato un alto numero di iniziative sui siti d'informazione news, tenuto conto del taglio molto istituzionale della notizia

e le poche reazioni sui social network, rilegate al 5,4% tenuto conto delle interazioni su Facebook e Twitter.

Il 21 maggio le maggiori testate d'informazione hanno riportato la notizia dell'invio di una circolare del Capo della Polizia - Direttore generale avente ad oggetto il tema dell'implementazione dei servizi di controllo.

Anche in questo caso il *sentiment* connesso fa emergere un alto tasso di apprezzamento pari al 74,1%, con un leggero incremento al dissenso rispetto alle dichiarazioni del 2 maggio, anche in questo caso attribuibile al non agile tema dei controlli sul rispetto delle regole.

2.4. Leggere la società e la sicurezza attraverso la comunicazione. Intervista con Mario Viola, Direttore dell'Ufficio relazioni esterne e cerimoniale

Abbiamo affrontato il tema della comunicazione istituzionale della Polizia di Stato durante il periodo di pandemia con il Direttore dell'Ufficio relazioni esterne e cerimoniale del Dipartimento della pubblica sicurezza, Dirigente Superiore della Polizia di Stato, dr. Mario Viola. L'intervista si articola in una prima parte in cui si è cercato di fotografare le pulsioni sociali percepite attraverso la gestione della comunicazione istituzionale e, una seconda, durante la quale viene raccontata l'esperienza e la visione del dirigente di polizia.

Svolgere la sua professione presuppone una grande capacità di ascolto e di entrare in empatia con il cittadino. Da responsabile della comunicazione della Polizia di Stato, quale è stato il mood dei cittadini che ha percepito nei mesi più pesanti del lockdown?

La pandemia ha cambiato le nostre vite. Abituati alla più assoluta libertà, abbiamo dovuto fare i conti da subito con parole come: rischio, contagio, distanziamento, lockdown. Termini che se vengono trasferiti in una dimensione emotiva evocano un solo e indiscusso stato d'animo: paura. Nei primi mesi di pandemia gli italiani hanno dovuto convivere con questo sentimento. Paura di un virus sconosciuto, paura di essere contagiati, paura di vedere ammalati i propri cari, paura di perdere il posto di lavoro, paura di vedere modificate definitivamente le proprie abitudini di vita. Una paura che ha reso il nostro Paese diligente nel rispetto dei provvedimenti adottati, anche perché, a tale condizione si è unita la speranza che alla fine del tunnel avremmo visto la luce. La speranza, quindi, di un ritorno alla normalità. Paura e speranza; in mezzo a queste emozioni le forze di polizia hanno operato, nella difficoltà di far rispettare le regole, nel rispetto e nella comprensione però dello stato d'animo dei cittadini.

La pandemia ci ha insegnato più che nel passato quanto sia fondamentale la comunicazione istituzionale nella gestione delle crisi. Ci racconti la strategia della Polizia di Stato.

La comunicazione ha avuto un ruolo fondamentale. Era necessario provare a contenere la curva del contagio facendo leva sulla consapevolezza della gente: consapevolezza dei rischi, delle dinamiche del contagio, del rispetto delle regole del distanziamento sociale. Era fondamentale che ognuno di noi fosse consapevole che lo sforzo e l'impegno del singolo avrebbe favorito lo sforzo e l'azione collettiva contro il virus. Occorreva coinvolgere tutti, dall'anziano al più giovane, dall'operaio al libero professionista. Tutti dovevano remare nella stessa direzione. È su questo fattore che ha lavorato la comunicazione. Creare consapevolezza e sensibilizzare le coscienze. La Polizia di Stato, insieme a centinaia di istituzioni nazionali e locali, ha preso parte, oserei dire, ad una storica azione di informazione del Paese. La conoscenza, infatti, passa attraverso la comunicazione. Abbiamo, quindi, pianificato il nostro operare lungo due direttrici: informare, da un lato, e rafforzare il rapporto di fiducia con il cittadino, dall'altro. Abbiamo deciso di fare comunicazione, ascoltando e condividendo le difficoltà e i disagi dei cittadini nel convincimento che in un momento di diffusa difficoltà il nostro ruolo di essere punto di riferimento si sarebbe riaffermato solo con l'empatia con le nostre comunità. Tali direttrici sono state sviluppate in un complesso e articolato piano di comunicazione che, per raggiungere il più alto tasso di capillarità, ha coinvolto ogni canale di comunicazione, agenzie di stampa, tg e trasmissioni televisive, quotidiani, web e social media.

Questa pandemia sta provocando cambiamenti in ogni aspetto del sociale. A suo avviso, come cambierà la comunicazione istituzionale delle forze di polizia e in particolare quella della Polizia di Stato?

La Polizia di Stato, ormai da molti anni, ha avviato un nuovo corso nella sua azione quotidiana: la prossimità con il cittadino. Il suo *claim* è infatti "Esserci sempre". Esso è la stella polare che indirizza tanto l'azione operativa quanto quella di comunicazione. Fino all'avvento del corona virus, tale approccio è stato intrepretato come esigenza di vicinanza al cittadino e necessità di soddisfare i suoi bisogni. In tale ottica per anni la comunicazione istituzionale ha sapientemente alimentato questo rapporto di azione e bisogno. La comunicazione della Polizia di Stato, infatti, ha cercato di accorciare il rapporto tra agire dell'istituzione e il soddisfacimento dei bisogni del cittadino. Oggi la pandemia ci ha spinto ancora più in avanti. Questa esperienza ci ha insegnato quanto sia fondamentale comprendere non solo i bisogni ma anche le emozioni e gli stati d'animo del cittadino. Nei momenti di difficoltà o

smarrimento, vale per un evento nazionale ma anche locale, l'essere punto di riferimento per una comunità significa condivisione dei valori ma anche delle difficoltà, dei disagi che colpiscono una comunità. L'interpretazione del delicato e strategico ruolo di ricerca empatica del rapporto con il cittadino, è questa la grande sfida che il Covid-19 ha posto a tutte le istituzioni pubbliche ma, in particolare, a chi come le forze di polizia opera quotidianamente fianco a fianco con la gente.

Quali sono state le difficoltà nel comunicare l'impegno degli uomini e delle donne della Polizia di Stato in questi mesi?

In questi duri mesi di pandemia non abbiamo solo informato e condiviso, abbiamo anche narrato. Per consolidare il nostro essere punto di riferimento, abbiamo profuso sforzi per raccontare le difficoltà e i disagi, umani e professionali, degli oltre 96.000 poliziotti che con dedizione e abnegazione hanno lavorato nelle strade, nelle piazze, nei porti, negli aeroporti e nelle stazioni di tutta Italia. Uomini e donne che hanno svolto il loro lavoro in condizioni più disagiate del solito. Tutto ciò giocando lungo una sottile linea di confine tra la professionalità e le paure che comprensibilmente anche i poliziotti hanno vissuto. Abbiamo raccontato infatti un'istituzione che ha un'anima e che è animata da sentimenti. La stessa istituzione che ha saputo, però, trasmettere sicurezza e certezza, senza mai offrire troppo l'angolo visuale delle sue normali fragilità.

Quale è stato il momento più difficile da gestire?

Direi certamente il primissimo periodo. Nei primi giorni dall'inizio del lockdown anche noi siamo rimasti spiazzati dalle dimensioni del fenomeno e dalle misure adottate. Rapidamente però ci siamo chiesti. Che cosa possiamo fare? Quali sono i bisogni della gente? Come possiamo rimodulare la nostra comunicazione? Temi complessi che abbiamo dovuto affrontare velocemente senza perdere tempo. Da un lato quindi, la complessità delle questioni e la rapidità della loro risoluzione e, dall'altro, la necessità di riorganizzare il nostro ufficio secondo le regole del distanziamento sociale senza mai dimenticare di fornire risposte e conforto anche ai nostri collaboratori. Devo dire un periodo difficile che mi ha offerto grosse opportunità di crescita personale e professionale.

Se dovesse rappresentare con un video lo sforzo fatto dalla sua istituzione nel 2020, come lo rappresenterebbe?

Non ho bisogno di immaginarlo. In occasione del Natale, infatti, abbiamo realizzato, utilizzando solo professionalità dell'ufficio, un cortometraggio dal titolo "Luce". Qui abbiamo voluto interpretare l'impegno e il ruolo svolto dalla società civile, di cui gli uomini e le donne della Polizia di Stato fanno parte, attraverso la pratica del Kintsugi, antica arte giapponese, di riparare con l'oro gli oggetti

di ceramica. Il poliziotto, infatti, viene raccontato come colui che, insieme, ad altre componenti delle istituzioni e della società, riparando i piatti in frantumi, simbolo della nostra comunità, può tenere unito il Paese, rimarginando la frattura del tessuto sociale. Il video, al tempo stesso, apre uno sguardo al futuro perché la frattura ricomposta con venature d'oro veicola un messaggio di speranza per tutti coloro che soffrono per le vite spezzate, per la perdita del lavoro, per la solitudine. Un oro che non colora semplicemente il Natale ma che suggerisce un futuro ancora possibile, una luce che rischiara le tenebre.

I social network, a suo giudizio, sono stati un'opportunità o hanno rischiato di diffondere panico e paura?

Da responsabile della comunicazione della forza di polizia che per prima ha intrapreso l'uso dei social network, ho seguito con grande interesse il ruolo svolto da tali strumenti di comunicazione. Devo dire che i social media hanno avuto un ruolo fondamentale nella vitalità delle relazioni sociali. Durante il lockdown, quando tutto il Paese era chiuso in casa, persa la dimensione fisica delle relazioni interpersonali, quest'ultime sono rimaste vive grazie a Whatsapp, Facebook, Instagram. Ricordo con curiosità e piacere il fatto che i miei genitori, ultraottantenni, con poca dimestichezza con lo smartphone, hanno iniziato a vedere i propri nipoti grazie alle videochiamate. Quindi i social in un momento di grande difficoltà per il Paese hanno permesso di mantenere vive le relazioni tra le persone. Allo stesso tempo, però, la rapidità di diffusione dei messaggi e la facilità di accesso che i social offrono, hanno aperto varchi per chi voleva fare disinformazione ed assumere un ruolo negativo rispetto a quella esigenza di remare tutti nella stessa direzione di cui dicevo prima. Purtroppo tale fenomeno è stato amplificato dalla spasmodica ed irrefrenabile voglia di conoscere ed essere informati che il virus ha imposto. Quel bisogno che ha provocato l'infodemia informativa. In tale contesto, e qui sta la grande difficoltà di arginare il fenomeno, chiunque, infatti, poteva diventare sui social vettore di informazioni false o non veritiere.

3. L'esperienza delle forze di polizia in Europa

3.1. Supporto alle famiglie e attenzione per il web. Il caso della Francia

Anche in Francia, come nel nostro Paese le istituzioni hanno messo al centro della propria azione il cittadino, chiamato a svolgere un ruolo fondamentale, dovendo assumere condotte responsabili nell'esigenza di concorrere ad arginare il contagio. Una responsabilità che si è dovuta maturare

attraverso una complessa opera di informazione a cui hanno concorso tutte le istituzioni dello Stato, comprese le forze di polizia, che, come vedremo, hanno intrapreso iniziative solo in parte sovrapponibili a quelle adottate nel nostro Paese dalla Polizia di Stato.

Anche l'esperienza francese ha messo in luce l'importanza che è stata conferita alla comunicazione interna nella gestione e nella direzione delle istituzioni. I contatti instaurati e l'analisi dei contributi forniti dalle autorità francesi, ci hanno consentito di qualificare l'azione della comunicazione interna, come un'azione multilivello.

Il Direttore generale della Gendarmeria nazionale Christian Rodriguez, dalle prime settimane di marzo 2020, ha intrapreso una serie di iniziative di comunicazione interna che hanno coinvolto ogni singolo gendarme. L'inizio di questo percorso di condivisione e direzione ha avuto inizio il 20 marzo, quando il Direttore Generale della Gendarmeria Nazionale (DGGN) ha voluto realizzare una serie di videoconferenze con i comandanti regionali e di unità per fornire la propria visione della crisi e rispondere ai bisogni e necessità. Nell'occasione il DGGN ha sensibilizzato tutti i comandanti al rispetto dei protocolli sanitari per arginare la diffusione del virus all'interno dell'istituzione e ha chiesto a tutti di sollecitare, attraverso una ancor più capillare azione di comunicazione interna, il rispetto delle regole di profilassi per ogni militare, anche nella propria vita privata. Ma il passaggio più forte ed incisivo della comunicazione interna si è avuto quando il DGGN si è rivolto poi alla dimensione emotiva del personale, ricordando come "*la casa si adatta e si adatta rapidamente!*". Tali parole sono state pronunciate per sollecitare un impegno comune verso la medesima direzione: resistere alle criticità del momento e rimodularsi in un contesto assolutamente nuovo e complesso. La comunicazione interna del vertice della Gendarmeria ha sollecitato i comandanti, pertanto, a ricercare empatia con il personale e con il cittadino.

A distanza di un mese dall'inizio del lockdown la Francia ha lanciato l'operazione *#risponderepresente*. Un'iniziativa questa che è stata adottata per ridefinire il rapporto con il cittadino attraverso un impegno delle forze di polizia non più solo destinate al solo rispetto dei provvedimenti governativi ma impegnate a reinterpretare tale rapporto in un'accezione di maggiore prossimità e vicinanza alla gente. Un sforzo delle istituzioni francesi profuso per mantenere unito il Paese in un momento di grande difficoltà. L'azione della comunicazione interna francese è stata, quindi, strutturata anche per far maturare il convincimento di agire per salvaguardare l'unità del Paese. Il claim utilizzato per comunicare tale operazione, infatti, è stato *#RépondrePrésent*, #risponderepresente, ad ogni sollecitazione, ad ogni richiesta d'aiuto, a tutte

le esigenze del cittadino. Una sollecitazione, quindi, a ridurre la distanza tra cittadino e istituzione.

Definizione degli scenari operativi e ripresa delle dinamiche criminali al termine del periodo di lockdown sono state al centro del messaggio che il Direttore generale della Gendarmeria nazionale, Christian Rodriguez, ha inviato a tutto il personale il 5 maggio in vista dell'inizio della cd. "fase due".

Non da ultimo la comunicazione del DNGG ha sollecitato l'impegno a difendere le situazioni di fragilità interne, sollecitando l'impegno a «*circondare i più deboli tra noi… e tenere la testa alta*».

Parallelamente all'azione di comunicazione interna, nel corso dei mesi più duri del lockdown francese, le forze di polizia hanno esercitato una capillare azione di comunicazione istituzionale[36] nell'ottica di coinvolgere il cittadino in tutte le tematiche ritenute strategiche per la gestione dell'emergenza pandemica.

Se si tiene conto dei contenuti della comunicazione della Gendarmeria e della Polizia nazionale è stato possibile suddividere l'impegno di tali istituzioni in quattro settori: diffusione di consigli per la gestione della "nuova" vita familiare imposta dalla restrizione del lockdown, sicurezza e rischi del web, sensibilizzazione sulle regole di profilassi e distanziamento sociale, nonché impegno per la difesa delle fasce più deboli.

Emerge chiaramente da un'analisi comparativa della comunicazione francese con quella esercitata dalla Polizia di Stato italiana come lo sforzo profuso oltralpe si sia concentrato sull'esigenza di favorire il processo di rimodulazione della vita delle famiglie, costrette a reinventare spazi, attività e tempi, nonché, la difesa delle attività del web, divenuto spazio imprescindibile per le relazioni, l'impegno professionale e le esigenze commerciali dei cittadini. L'azione della polizia italiana è stata orientata invece alla costruzione di un rapporto empatico con il cittadino nell'ottica della più ampia tenuta dell'ordine e della sicurezza pubblica del Paese.

La Polizia francese, piuttosto, è intervenuta a sostegno delle famiglie, fornendo un vero e proprio supporto psicologico, entrando nelle case con i propri consigli, veicolati, quest'ultimi, principalmente sui propri accounts social.

Nello specifico la Gendarmeria si è preoccupata di dare suggerimenti per affrontare l'esigenza di mantenere gli equilibri di coppia, garantire

36) Per il Corpo della Gendarmeria nazionale esistono due livelli di gestione della comunicazione istituzionale, uno nazionale e un altro locale. Nel primo caso, all'interno della Direzione generale è incardinato il S.I.R.P.A., *Service d'Information et de Relations Publiques des Armees*, il quale svolge l'attività di comunicazione nazionale e alle sue dipendenze operano i S.I.R.P.A. regionali, per la gestione della comunicazione locale.

l'intimità di ciascun membro della famiglia, suggerendo il concorso di tutti al *menage* della famiglia. Un modo questo per accompagnare il cittadino lungo un percorso di ricostruzione di nuovi e fragili equilibri famigliari, circoscritti in un contesto spaziale assolutamente concentrato. Le istituzioni francesi hanno percepito la fragilità di questa diffusa situazione e su di essa hanno, pertanto, programmato un'azione di comunicazione volta a favorire sia la dimensione individuale che quella famigliare. Nello stravolgimento che le misure di restrizione hanno provocato, nella consapevolezza che la vitalità delle famiglie sarebbe passata inevitabilmente attraverso l'uso della "Rete", l'attenzione è stata posta, altresì, sulla sicurezza del web e del multiuso che in quel periodo se ne è fatto.

Su questo tema l'azione della comunicazione è stata sviluppata lungo quattro direttrici: consigli contro il cybercrime, attenzione alle fake news, sicurezza dello smart working e tutela dei minori. Per ciascuno dei quattro ambiti di intervento la comunicazione ha fornito contattati governativi o di polizia per la presentazione di segnalazioni o richieste di chiarimento. Nello specifico, la Gendarmeria francese ha istituito un servizio d'emergenza operativo 24h/24h e 7 giorni su 7, attivabile dal sito web *www.contacterlagendarmerie.fr*. L'impegno della comunicazione istituzionale verso il web e la sua sicurezza ha dimostrato la sensibilità che le autorità francesi hanno maturato in ordine al carattere strategico che il web ha avuto per la vita delle famiglie e del Paese. Particolare interesse, ai fini della presente ricerca, infine ha suscitato l'attenzione della comunicazione della polizia francese verso i rappresentanti delle istituzioni.

Questo target della comunicazione francese ha rappresentato un *unicum* nel panorama della comunicazione istituzionale delle forze di polizia in tutta Europa. L'iniziativa è nata dall'esigenza di sollecitare tutte le istituzioni a fare sistema e rafforzare le relazioni per implementare la risposta sinergica dello Stato contro la pandemia. Tutto ciò nella consapevolezza che, in relazione alle dimensioni del fenomeno da gestire, si è dovuto, non solo coinvolgere il singolo cittadino in uno sforzo collettivo, ma anche sensibilizzare tutte le istituzioni per uno sforzo comune.

In questo senso lo sforzo della Gendarmeria è stato quello di supportare le istituzioni nazionali e locali, consolidandone la propria legittimazione verso il cittadino. In un momento di grandissima crisi sanitaria, sociale ed economica, in Francia si è avuto la lungimiranza di affidare all'azione della comunicazione l'impegno di consolidare il ruolo di tutte le istituzioni impegnate nella gestione dell'emergenza.

Nella loro opera di supporto, pertanto, alle istituzioni la Gendarmeria ha offerto la propria competenza e la propria esperienza maturata nel settore

della tutela delle fasce più deboli, contro la violenza di genere, nella difesa dell'azione economica e contro le ordinarie dinamiche criminali.

3.2. Lo stato di guerra, le forze di polizia e le forze armate nella comunicazione del Governo spagnolo

Nel caso spagnolo troviamo un aspetto che in altre parti d'Europa non ha trovato riscontro: un forte accentramento della comunicazione delle istituzioni pubbliche su quella del Governo. È in questa cornice, che andremo a ricercare il ruolo della Polizia nazionale, della Guardia civile (FCSE) e delle forze armate spagnole le quali, per la prima volta, sono diventate protagoniste della strategia di comunicazione di una crisi.

Il Governo spagnolo ha voluto dare alla propria comunicazione un taglio fin dall'inizio dell'emergenza molto chiaro: la lotta al Coronavirus ha rappresentato una vera e propria guerra che ha coinvolto tutte le forze dello Stato.

È per questa ragione che le forze di polizia e armate hanno trovato presenza tanto nelle conferenze stampa quotidiane del Comitato di gestione tecnica della crisi, tanto nel linguaggio usato da esponenti del governo, i quali spesso hanno richiamato le azioni dei militari, della polizia e della Guardia civile. Tale impostazione della comunicazione ha permesso al comunicatore politico di beneficiare dell'ampia popolarità di cui godono forze armate e forze di polizia[37]. Da un lato, infatti, le forze di opposizione hanno trovato difficoltà a promuovere critiche o polemiche contro il Governo, coinvolgendo, quindi, le forze di polizia o armate, e dall'altro, tale comunicazione è stata pianificata per trasmettere un'immagine di controllo e sorveglianza della popolazione durante lo stato di emergenza.

La presente analisi prova a comprendere, nel periodo più profondo del lockdown spagnolo, dal 15 marzo al 25 aprile 2020, come le FCSE e le forze armate sono state rappresentate dai media, nonché, cosa e come esse hanno

37) Sia le forze armate che la FCSE (Polizia e Guardia civile) sono istituzioni popolari per i cittadini spagnoli, come sistematicamente mostrato i sondaggi. Ad esempio, nell'ultimo studio del Centro ricerche sociologico (CIS, 2015) esse sono le più apprezzate, tra un variegato cast di istituzioni valutato dagli spagnoli. In cima alla fiducia degli spagnoli c'è la Guardia civile (6,02), a seguire la Polizia nazionale (5,95) e forze armate (5,51), tra ultimi il Parlamento (2,83), Governo (2,77), Sindacati (2,61) e infine i partiti politici (2,23).
Le indagini condotte recentemente da vari media confermano lo stesso trend. Per esempio, l'indagine sociometrica, valuta la Polizia e la Guardia civile con un 8.3, e l'Esercito con un 8.1, solo dietro il personale sanitario (9.4). Il sondaggio Ipsos per il gruppo Henneo considera le forze armate e l'FCSE i gruppi che meglio stanno agendo di fronte alla crisi, con il 75% del pubblico che giudica positivamente la propria performance. Al contrario, solo il 24% pensa che il Governo spagnolo stia andando bene o molto bene. Infine, il sondaggio da 40 dB indica che il 68,4% degli intervistati valuta la Polizia meglio di prima dello scoppio della crisi, per 65% all'Esercito.

comunicato nelle conferenze stampa del Comitato di gestione tecnica della crisi del Coronavirus.

Dall'inizio dello stato di emergenza, il ruolo delle forze armate e della FCSE nella crisi è stato fondamentale. Il Governo si è avvalso dell'Unità militare di emergenza dell'esercito spagnolo per il contrasto alla diffusione del virus in quella che è diventata nota come "Operazione Balmis" mentre la Polizia nazionale e la Guardia civile, invece, sono state impegnate per far rispettare le rigide disposizioni dello stato di emergenza.

Per quanto riguarda la Polizia nazionale e la Guardia Civile, i media hanno mostrato entrambi le istituzioni costantemente impegnate nei servizi di controllo del rispetto dei provvedimenti restrittivi, evidenziandone frequentemente, nei servizi televisivi o negli articoli dei quotidiani, le risultanze statistiche in termini di risorse impegnate e sanzioni contestate. Un ritorno fortemente positivo, anche per la polizia spagnola, che eccezionalmente è stato "sporcato" da immagini di servizi svolti con un approccio poco empatico.

I media spagnoli, inoltre, hanno valorizzato anche il ruolo atipico svolto dalle forze dell'ordine e della Guardia civile, quando si sono trasformati in agenti di "supporto" ai cittadini e, in particolare, del personale sanitario. Frequenti sono stati i casi in cui i siti web dei maggiori quotidiani e soprattutto i telegiornali, hanno raccontato di un poliziotto che ha consegnato un regalo di compleanno a un bambino, o di agenti di polizia che hanno portato il loro sostegno agli operatori sanitari negli ospedali, manifestando la loro solidarietà con le sirene delle macchine accese.

Ma trattare le strategie di comunicazione della Polizia spagnola durante l'emergenza pandemica passa inevitabilmente per l'analisi delle quotidiane conferenze stampa del Comitato tecnico di gestione dell'emergenza.

Sin dall'inizio del lockdown spagnolo tali conferenze stampa sono diventate un'iniziativa corale a cui hanno partecipato il Direttore del centro di coordinamento delle emergenze e allarmi sanitari, Segretario generale dei trasporti, Capo di Stato maggiore della Difesa, Commissario della Polizia nazionale, Luogotenente Generale della Guardia civile.

La partecipazione di membri in divisa delle forze armate e della FCSE ha costituito una modalità insolita per la Spagna in quanto un'azione di comunicazione prodotta da uomini in divisa o la loro presenza in un momento di comunicazione del Governo è stata tradizionalmente associata a situazioni di straordinaria gravità che hanno riportato alla memoria il fallito colpo di stato del 23 febbraio 1981.

Analizzando i contenuti delle dichiarazioni dei vertici di forze di polizia e armate, è stato possibile rilevare che, sin dal primo momento, essi hanno

arrancato, utilizzando una comunicazione troppo istituzionale e poco empatica.

I rappresentanti delle forze armate e della FCSE hanno letto lunghi comunicati, i cui contenuti e la cui struttura si sono ripetuti quotidianamente. Prima hanno quantificano le risultanze delle azioni delle loro istituzioni, poi hanno condiviso episodi e aneddoti con un carattere più narrativo. È stato uno schema questo che ha cercato di compensare con la narrazione la prima parte delle comunicazioni più incentrata sull'aspetto coercitivo e sanzionatorio.

Ma la comunicazione dei vertici delle forze armate e della FCSE ha sollevato poi diversi elementi di criticità, soprattutto in chiave di lettura del Governo. Durante le loro partecipazioni i rappresentanti delle forze armate e della FCSE hanno reso dichiarazioni che per contenuto sono entrate in conflitto con gli interessi del Governo o con dichiarazioni precedentemente rilasciate dai rappresentanti del Governo.

Tali incomprensioni hanno indotto il Governo a modificare la propria strategia di comunicazione, annullando la partecipazione dei rappresentanti delle forze armate e della FCSE alle conferenze stampa del Comitato di gestione tecnica della crisi del Coronavirus, che dal 26 aprile è diventata di esclusivo appannaggi dei membri del Governo.

In tale contesto, come abbiamo cercato di dimostrare, la comunicazione istituzionale delle forze di polizia è stata assorbita da quella del Governo; inevitabilmente l'intraprendenza dell'azione comunicativa che tradizionalmente contraddistingue la Polizia spagnola e in particolar modo la Polizia nazionale è stata compromessa.

Se si analizzano, infatti, i contenuti del sito internet ufficiale della Polizia nazionale *www.policia.es* non si trovano iniziative di comunicazione in grado di fornire elementi per estrapolare la strategia adottata.

Il sito ufficiale della Polizia nazionale, infatti, si è limitato esclusivamente a riportare il link al sito web del Ministero della salute *www.mscbs.gob.es* dove, in occasione della pandemia, è stata aperta una pagina di servizio per il cittadino nella quale il Governo ha condensato tutte le informazioni ritenute necessarie per affrontare ogni aspetto del fenomeno pandemico. È evidente che si tratta di una comunicazione esclusivamente istituzionale e di servizio per il cittadino a cui fanno eccezione iniziative sui propri accounts social[38].

Ribadendo quindi il carattere assolutamente istituzionale della comunicazione della Polizia nazionale, che, come abbiamo visto, è stata

38) Al riguardo, condividendo l'hasthtag *#estoviruloparamosunidos*, i contenuti della comunicazione sono stati sintetizzati lungo tre direttrici: sensibilizzazione del cittadino al rispetto dei provvedimenti restrittivi, narrazione e racconto delle città vuote durante il lockdown e ricordo del sostegno dei cittadini agli agenti.

assorbita nella prima parte dell'emergenza, nell'alveo della comunicazione del Governo, essa solo in via residuale si è spinta alla ricerca dell'empatia con il cittadino, circoscrivendo tali iniziative alla sola seconda parte del periodo di emergenza.

3.3. Gestione delle tensioni sociali attraverso la comunicazione interna. L'esperienza portoghese

Alla fine del mese di aprile dello scorso anno il Portogallo ha avuto un tasso di mortalità[39] molto inferiore alla media europea. Come è stato possibile allora che il Portogallo sia riuscito a tenere sotto controllo l'epidemia? Le ragioni sono attribuibili anzitutto al senso di responsabilità della popolazione. I portoghesi hanno capito molto chiaramente che per superare la crisi avrebbero dovuto impegnarsi più degli altri per appiattire la curva, cercando di limitare e spostare in avanti nel tempo i nuovi contagi.

In questo contesto la *Policia de seguranca publica*, alla stregua di quanto fatto in ogni Paese del nostro continente, ha dovuto rimodulare le proprie attività operative e istituzionali. La stessa comunicazione istituzionale ha concorso in maniera determinante a far maturare nel cittadino la sensibilità e l'impegno individuale e collettivo al rispetto delle regole. La Polizia portoghese ha, infatti, rilanciato sistematicamente, su tutti i canali di comunicazione tradizionali, sul web o sui propri accounts social, le campagne e tutte le iniziative del Governo o del Ministero della sanità promosse per appiattire la curva del contagio, supportando, quindi, il già debole sistema sanitario contro il rischio di default.

Altresì, un ruolo strategico nella gestione dell'emergenza è stato svolto dalla comunicazione interna delle forze di polizia con la quale il vertice dell'istituzione ha mostrato la propria vicinanza e i suoi sentimenti di condivisione al personale attraverso l'invio di videomessaggi.

Il Direttore nazionale della *Policia de seguranca publica*, Magina Da Silva, ha più volte sottolineato nei propri messaggi il sostegno all'impegno operativo del proprio personale, ricordando gli sforzi fatti per "*per prevenire il contagio all'interno della nostra istituzione… e definire un piano di continuità per la nostra capacità operativa*". Lo stesso ha messo poi in guardia sui rischi connessi alle reazioni che sarebbero arrivate dai cittadini che, man mano che il tempo passava, avrebbero rimarcato la propria stanchezza e insofferenza alle restrizioni dei provvedimenti adottati. In tale contesto allora il Direttore

39) Il tasso di mortalità è il rapporto tra morti attribuiti al Covid-19 e totale dei casi accertati.

De Silva nella sua comunicazione interna ha precisato che "*Inevitabilmente, saremo osservati, criticati e anche pubblicamente elogiati, sia per le nostre azioni che per le omissioni. Molto sarà detto e molto sarà scritto sulla nostra performance nella lotta alla pandemia che ci colpisce molto*"[40]. A dicembre del 2020, il Capo della Polizia portoghese ha inviato un secondo video messaggio, al termine di un periodo di scontri di piazza e turbative per l'ordine e sicurezza pubblica. Il vertice della polizia portoghese, nell'occasione, ha messo al centro del proprio intervento l'operato dell'istituzione in tale scenario, ribadendo la fermezza e la competenza con cui è stato gestito il dissenso.

Tale intervento ha avuto il chiaro obiettivo di normalizzare il clima e distendere i rapporti, anche nell'ottica di un immediato futuro sul quale avrebbero rischiato di pesare le tensioni sociali, discendenti dalle difficoltà economiche. In questo caso la comunicazione interna ha svolto la funzione di stempera le tensioni interne all'istituzione e favorire la gestione delle future iniziative di "piazza".

Quanto alla comunicazione esterna la polizia portoghese, così come sopra abbiamo accennato non è stata protagonista di un vero e proprio piano di comunicazione da destinare al cittadino. Solo nei primi due mesi di gestione dell'emergenza ritroviamo alcune micro iniziative di comunicazione istituzionale.

Nel corso dei mesi di marzo e aprile, infatti, sul sito internet istituzionale *www.psp.pt* e sugli accounts istituzionali Facebook, Twitter e Instagram, la Polizia portoghese, utilizzando soprattutto autonome infografiche, ha profuso il proprio impegno per amplificare la comunicazione dei provvedimenti adottati dal Governo nazionale di contenimento della pandemia. Principalmente tale comunicazione è stata una comunicazione molto istituzionale a tal punto che le piattaforme internet o social della Polizia portoghese hanno rilanciato la comunicazione ufficiale del Governo nazionale e del ministero della salute, sotto il claim ufficiale *Nao parmos estamos on*, "non ci fermiamo, stiamo su".

Troviamo, quindi, nelle piattaforme di comunicazione della Polizia portoghese, informazioni sul tema delle limitazioni alla circolazione delle persone, le prescrizioni per gli esercizi commerciali, le regole di profilassi per proteggersi contro il virus. Quest'ultime espresse nel distanziamento sociale, nell'utilizzo di mascherine, nell'igiene personale e nelle app sul tracciamento. In questi casi abbiamo assistito ad una comunicazione i cui contenuti sono stati fortemente condizionati dai provvedimenti di contenimento, a tal punto che

40) Video messaggio inviato a tutti gli appartenenti alla *Policia de seguranca* pubblicato il 28 marzo 2020.

essi hanno influenzato la scelta del claim della comunicazione istituzionale della *Policia de seguranca*: *#fiqueemcasa* "rimani a casa".

In questo contesto, la Polizia portoghese ha provato ad amplificare la spinta della propria comunicazione, adottando, raramente, iniziative che si sono allontanate dall'alveo dell'istituzionalità che per l'intero periodo di pandemia ha caratterizzato la comunicazione di polizia. In tal senso, emblematico è stato il caso dell'uso dell'immagine di un cuscino con i segni distintivi di polizia accompagnata dalla frase "nao viramos a cara a (mais) um desafio", "non giriamo la faccia alle sfide", ovvero non scapperemo dalle sfide!

Un messaggio chiaro e forte per i cittadini. In un momento di grande difficoltà, la Polizia ha la *mission* di porsi come un punto di riferimento, certo, disponibile e adeguato a supportare le istanze e le esigenze della gente. Un'immagine per certi versi provocatoria, cheo ha cattura l'attenzione del cittadino che la osserva, da sempre abituato al carattere istituzionale della comunicazione della *Policia de seguranca* e lo coinvolge in un percorso di rafforzamento fiduciario. Un impegno e una disponibilità che si inserisce all'interno del più ampio quadro dei provvedimenti che hanno imposto il lockdown per i quali tale immagine ricorda l'esigenza di rispettarli, utilizzando l'hashtag *#fiqueemcasa*, #rimaniincasa.

Conclusioni e infografica di sintesi

Abbiamo rivolto la nostra ricerca nella direzione di comprendere come e se la comunicazione delle istituzioni è cambiata nel corso del periodo più duro della pandemia, provando a capire se la diversificata esperienza delle polizie europee sia il frutto di un'azione pianificata o se invece sia la risultanza della necessità di rincorrere quotidianamente le diverse esigenze connesse alla gestione dell'emergenza.

Nel nostro Paese, significativa è stata l'azione intrapresa dalla Polizia di Stato, la quale ha indirizzato la propria comunicazione lungo due direttrici: predisporre un'efficace azione di informazione, mettendo a disposizione del cittadino un patrimonio di sapere chiaro, leggibile e di facile fruizione per poter adeguare la propria vita ad una quotidianità completamente stravolta; nonché, creare empatia e comprensione per agevolare la gestione del rapporto tra istituzione e cittadino.

Come non mai, la Polizia di Stato ha concentrato il proprio sforzo privilegiando l'uso del proprio sito web e dei propri accounts social, nell'ottica di elevare al massimo il tasso di penetrazione della propria comunicazione.

All'esito della riflessione intrapresa, l'istituzione ha, pertanto, rafforzato la propria azione sulla scelta dello "strumento" della propria comunicazione, attraverso l'uso dei social network e del web, e ridefinito i "contenuti" della propria comunicazione.

L'empatia è stata il centro della "nuova comunicazione". Ovvero uno sforzo profuso per instaurare un rapporto nuovo con il cittadino, fatto di comprensione, condivisione e reciproco scambio emotivo. La comunicazione della Polizia di Stato, nella piena consapevolezza di dover gestire, anche da un punto di vista operativo, un rapporto che, a causa delle restrizioni delle libertà personali, rischiava di essere compromesso, ha agito facendo uso della leva comunicativa per stemperare, smussare e attenuare situazioni che, in relazione anche al lento appesantimento del clima generale, avrebbero rischiato di esplodere.

Un approccio, questo, che ha indubbiamente facilitato anche la gestione più operativa dell'ordine e della sicurezza pubblica. Da questo punto di vista, il Paese ha tenuto ed è rimasto unito, senza dover affrontare violente iniziative di piazza. In altri Paesi, invece, la mancanza di una predisposizione di un piano di comunicazione, anche tra le forze di polizia, ha concorso a tradurre il disagio del cittadino in veri e propri momenti di tensione sociale.

In Francia, abbiamo assistito ad una comunicazione meno empatica con il cittadino, quasi disinteressata degli stati d'animo di quest'ultimo. L'esperienza della Gendarmeria, ci ha insegnato, però, come in Francia, ci sia stata grande preoccupazione per la tenuta del contesto familiare. La convivenza forzata, provocata dai provvedimenti che hanno introdotto anche in Francia il lockdown totale, ha preoccupato non poco le autorità. Esse, infatti, alle prese ormai da anni con la gestione del disagio sociale circoscritto in particolari aree delle grandi città, hanno concentrato in questa direzione molte delle energie profuse dall'azione di comunicazione istituzionale.

Al riguardo abbiamo trovato, infatti, come *unicum* nel panorama delle polizie europee, una comunicazione che si è fatta carico dell'esigenza di entrare nelle case e tra le famiglie francesi, per suggerire, dispensare consigli sulla gestione del *menage* familiare, sul mantenimento degli equilibri familiari, sull'uso consapevole degli spazi della casa.

Nella comunicazione francese si ritrova, quindi, un marcato impegno a rafforzare il rispetto dei cittadini verso tutti coloro che svolgono funzioni statuali, dal sindaco al poliziotto, nel convincimento che la piena legittimazione delle istituzioni avrebbe favorito una più fluida gestione della crisi pandemica e la tenuta del Paese contro eventuali tensioni sociali. In Spagna, si è assistito all'allontanamento del rapporto istituzione-cittadino

dal cuore dell'azione di comunicazione delle forze di polizia. Questa non è stata una scelta, frutto di un'accurata pianificazione, ma la conseguenza delle strategie di comunicazione di altri soggetti. Il Governo spagnolo, infatti, ha quasi completamente assorbito la comunicazione della polizia, facendo partecipare i vertici dalle forze di polizia e armate alla quotidiana conferenza stampa del Comitato di gestione dell'emergenza.

In tale contesto la Polizia nazionale ha avuto uno spazio di manovra assai ristretto per definire un piano di comunicazione in grado di poter incidere e gestire il rapporto con il cittadino. In Spagna, infatti, abbiamo assistito ad una comunicazione istituzionale che si è limitata a richiamare la comunicazione del Governo o del Ministero della salute, dando un taglio alle proprie iniziative quasi esclusivamente informativo, destinato a far conoscere senza enfasi i contenuti dei provvedimenti adottati.

Analogamente a quanto riscontrato con la comunicazione della Polizia spagnola, in Portogallo, nella consapevolezza collettiva delle debolezze del sistema sanitario nazionale, la comunicazione di polizia ha profuso le maggiori energie per concorrere ad appiattire la curva del contagio per non rischiare di far entrare in crisi le strutture ospedaliere. La comunicazione istituzionale, infatti, con grande sforzo, si è limitata a fornire informazioni, rilanciando le campagne di sensibilizzazione del Governo e del Ministero della salute. Dall'analisi complessiva, quindi, pur nella diversificazione dei contesti e delle situazioni, emerge un dato assolutamente inconfutabile. Il minimo comune denominatore della comunicazione istituzionale delle forze di polizia, durante la gestione dell'emergenza, è rappresentato dalla comunicazione interna.

In tutti i contesti analizzati, infatti, si è registrata una forte e costante azione di comunicazione verso i singoli appartenenti. Un'imprescindibile opera di condivisione e ascolto, in fase ascendente e, d'indirizzo, in fase discendente. Tutte le polizie europee hanno affrontato il delicato periodo della pandemia, attraverso una puntuale opera di comunicazione svolta dai vertici verso tutti i livelli di responsabilità delle istituzioni da loro diretti. Una comunicazione, questa, da un lato, caratterizzata da condivisione emotiva e senso di appartenenza, per consolidare la tenuta interna dell'istituzione e, dall'altro, in grado di offrire direttive operative per omogenizzare su tutto il territorio nazionale l'azione contro un fenomeno nuovo contro il quale le moderne forze di polizia non hanno mai combattuto. Un viaggio, è stato fatto nel corso del presente lavoro, durante il quale è stato possibile comprendere il modo in cui le istituzioni di polizia europee hanno agito nel comune intento di concorre a mantenere unito il Paese, nella diversità del tessuto sociale e del modo di interpretare il ruolo dello Stato per ogni realtà statuale studiata.

Bibliografia

Agcom, *News VS. Fake nel Sistema dell'Informazione*, 2018

Agcom, *Osservatorio sulla disinformazione online - Speciale Coronavirus*, nn. 1/2020, 2/2020 e 3/2020

Alfonso L. - Comin G., *#zonarossa. Il Covid 19 tra infodemia e comunicazione*, 2020

Caruso M.P., *La comunicazione in tempo di Covid-19*, in F. Frattini - A.F. Arcelli, *Effetti geostrategici della pandemia e futuro della sicurezza europea*, 2020

Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2020*, Rapporto Censis 2020

Cerase A., *Il tempo moderno come Società del rischio percepito*, in *La sapienza della Sicurezza*, 2014, a cura M. Morcellini e C. Mosca

Checa y Olmos F., *Gestire la paura in tempi di pandemia: le fake news*, in *Voci del silenzio*, 2020

Dionigi I., *Quando la vita ti viene a trovare. Lucrezio, Seneca e noi*, 2020

Gavrila M., *La televisione della crisi. Emergenza sanitaria, informazione come bene comune e resilienza femminile nei palinsesti italiani*, in *Le voci del silenzio. La comunicazione al tempo del Coronavirus*, 2020

Ipsos, *Covid 19. Una società in fibrillazione: effetti, cambiamenti, dinamiche e futuro*, Indagine condotta da IPSOS nel novembre 2020

Mestres F., *Reflexiones sobre el miedo en el siglo XXI: filosofia, politica, genetica y evolucion*, in *Arbor. Cinecia, Pensamiento y Cultura*

Morcellini M., *Antivirus, Una società senza sistemi immunitari alla sfida del Covid-19*, 2020

Nicolosi G., *Comunicazione istituzionale e gestione delle crisi. Intervento del prof. Guido Nicolosi sul rapporto tra istituzioni e cittadini relativo alla comunicazione del rischio alla popolazione*, aprile 2020

Ordonez L., *La globalizacion del miedo*, in *Revista de Estudios Sociales*, 2006

Sala M., *Dall'epidemia all'infodemia: fake news all'epoca del Coronavirus*, in *L'altro virus. Comunicazione e disinformazione ai tempi del Covid-19*

Sfardini A., *Come comunicare la pandemia? Credibilità e fiducia delle fonti istituzionali nell'informazione italiana sul Covid-19*, in *L'altro virus. Comunicazione e disinformazione al tempo del Covid-19*

Ugolini L. - Ciammella F., *Dalle fake news all'infodemia*, in *Pandemie mediali*, 2020.

Sitografia

www.contacterlagendarmerie.fr
www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-02003071?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fnews%2Fwhats-new
www.epicentro.iss.it/sars-cov-2-gestione-stress-ambito-domestico.
www.galileonet.it/mappa-mondo-infodemia-coronavirus
www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/05/coronavirus-il-teologo-mancuso-perche-abbiamo-cosi-paura-e-piccolo-ma-sconosciuto-sembra-piu-grande-di-noi-ma-puo-essere-unoccasione-per-conoscere
www.mscbs.gob.es
www.policia.es
www.poliziadistato.it/archivio/keyword/4099
www.poliziadistato.it/archivio/keyword/4135
www.poliziadistato.it/articolo/135f914eae353c9536696184
www.poliziadistato.it/articolo/135fe2f848320f2672026505
www.poliziadistato.it/articolo/165e66704c97dbc404704043
www.poliziadistato.it/articolo/165e667452e913f508471636
www.poliziadistato.it/articolo/165e7a27acdc9c1557266533
www.poliziadistato.it/articolo/165e7c7af6ba0f7624234128
www.poliziadistato.it/articolo/vignette-andratuttobene
www.psp.pt

Parte V
Segnalazioni bibliografiche

"*Dal government alla governance, la trasformazione della pubblica amministrazione*" - Recensione al testo di Adolfo Braga, *Buroriforma. Per una sociologia delle trasformazioni nel lavoro pubblico*, Donzelli Editore, Roma, 2021

di Mariachiara Basurto*

Introduzione

Buroriforma è un testo che consente di riflettere in merito alle riforme attuate nel settore della pubblica amministrazione e alla necessità di abbandonare i modelli burocratici tradizionali a favore della *governance*. Il testo è stato scritto da Adolfo Braga, professore di sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli studi di Teramo.

L'autore fornisce una lettura evolutiva del settore pubblico analizzando il rapporto tra attori, istituzione e organizzazione e mettendo in evidenza il transito da un approccio razionale ad uno che evidenzi la dimensione istituzionale delle organizzazioni.

Il lavoro fa un'attenta analisi del pensiero degli studiosi che si sono susseguiti nel tempo, criticando poi gli interventi riformatori che hanno caratterizzato la struttura amministrativa e che sicuramente sono partiti da valide intuizioni ma che, secondo l'Autore, non sono stati in grado di realizzare il processo di implementazione con progetti concreti di fattibilità preventivi e conseguentemente con meccanismi di valutazione sui risultati raggiunti. Braga ritiene che tutte le riforme non hanno funzionato perché non ci si è preoccupati di creare le condizioni ideali per la riuscita di una politica riformatrice.

L'Autore ripercorre i pensieri dei principali studiosi delle trasformazioni della pubblica amministrazione, analizzando le teorie di Weber, Crozier, Selzinick, Simon, Weick e sostiene che è necessario superare il modello tradizionale di apparato burocratico delineato da Weber per passare a quello della *governance* basato sulla cooperazione tra i soggetti pubblici e privati, tra gli attori statuali e non statuali.

(*) Commissario Capo della Polizia di Stato, attualmente Capo di Gabinetto della Questura di Ascoli Piceno.

L'evoluzione della pubblica amministrazione e il pensiero degli studiosi della sociologia

Intorno al 1870 quale effetto del principio di divisione dei poteri, nasce in Europa l'apparato amministrativo come ordinamento a rilevanza giuridica separata. Si assiste in quel periodo alla trasformazione del sistema amministrativo che da ordinamento generale ad appartenenza necessaria diventa organo sovrano composto da Governo e uffici esecutivi ed ausiliari.

Dal punto di vista strutturale in una prima fase storica esistevano pochi ministeri e di limitate dimensioni ma, successivamente, la pubblica amministrazione è stata chiamata ad occuparsi anche dei bisogni delle classi meno protette e questo ha determinato un aumento degli organi centrali e locali e la nascita di forme sempre più elaborate di enti pubblici, fino a giungere alla attuale complessità della definizione di pubblica amministrazione tanto a livello nazionale quanto europeo.

Nel tempo più sociologi hanno analizzato l'apparato amministrativo fornendo diverse teorie e proponendo modelli di burocrazia in grado di garantire l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico.

Lo scopo della ricerca sociologica di *Weber* è fornire la "*spiegazione comprendente*", ovvero trovare le cause che si suppone abbiano provocato un dato agire e rendere evidente il senso che il soggetto ha dato al suo agire. Lo studioso ritiene che sono stati gli uomini a creare le istituzioni.

L'approccio di Weber si caratterizza per il fatto di non privilegiare alcun fattore ma di tentare di studiare le infinite forme istituzionali apparse nella storia.

Lo studioso definisce la burocrazia come l'apparato al servizio del potere pubblico. Il potere per essere esercitato in modo continuativo necessita di essere legittimato. Esistono tre forme di legittimazione del potere.

Il potere carismatico si basa su qualità eccezionali e a volte sovraumane che i seguaci attribuiscono ad un capo. In questa ipotesi l'apparato amministrativo è rudimentale e formato da discepoli a diretto contatto con il capo.

Il potere tradizionale fonda la sua legittimità su ordinamenti antichi ed esistenti da sempre. Chi ha il potere è rispettato in virtù della tradizione.

Il potere legale o razionale ha fonte nella legge che, con criteri astratti e universali prevede disposizioni che anche il detentore del potere deve

rispettare. È ciò che avviene nello Stato di diritto.

Weber ritiene che la burocrazia per essere efficiente deve fondarsi sul principio di razionalità, ricercando stabilità, sicurezza, ripetitività e garantendo in questo modo efficienza dei processi produttivi. Lo studioso fonda la sua teoria sulla razionalità assoluta da perseguire mediante una burocrazia considerata come una macchina di derivazione industriale.

Lo studioso delinea il modello ideale di apparato burocratico indicando le quattro caratteristiche che questo deve avere, ovvero:

– fedeltà di ufficio, in virtù della quale c'è dovere di obbedienza ai superiori anche se questi cambiano;

– dotazione di una competenza disciplinata nella quale i dipendenti svolgono, sono capaci di svolgere e sono tenuti a svolgere compiti precisi secondo norme prestabilite;

– gerarchia degli uffici. Secondo Weber il burocrate puro deve essere inserito in una gerarchia che occupa un preciso grado, deve avere dei superiori, dei pari grado e degli inferiori ed occorre che comandi e controlli procedano sempre attraverso gerarchie. La scienza del management ha esaminato a lungo le diverse forme di gerarchia e negli anni '70 alcuni studiosi hanno sostenuto che non esiste un modo univoco di costruire un'organizzazione ma tanti diversi modi organizzativi la cui scelta ottimale dipende dalle circostanze, dalle contingenze: quando l'ambiente è tranquillo, gli eventi sono ripetitivi e prevedibili ed è più adatta la gerarchia lunga, ovvero quella caratterizzata da molti livelli; quando l'ambiente è turbolento e gli eventi sono imprevedibili è più efficiente la gerarchia corta caratterizzata dalla rapidità di comunicazione;

– percorso di istruzione formale particolarmente idoneo per una preparazione specializzata che necessita di un corso di studi predeterminato per acquisire conoscenze utili a svolgere i compiti preposti.

I rischi di un apparato burocratico orientato all'idea di razionalità si evidenziano quando la razionalità diventa formale e impersonale, trasformando le istituzioni in strumenti che vincolano l'azione e sollecitano o impediscono il cambiamento.

Se Weber individua i possibili rischi della burocrazia nella spersonalizzazione e nella disumanizzazione dei rapporti, *Crozier* non evidenzia tale pericolosità ma ritiene che l'imposizione gerarchica possa comportare rigidità e mancanza di carisma. Per lo studioso l'incapacità di cambiare è una delle caratteristiche prioritarie dell'amministrazione pubblica. Un cambiamento richiederebbe, infatti, una maggiore condivisione del processo decisionale ed una maggiore discrezionalità e autonomia nello svolgimento dei compiti.

Con Crozier si fa strada una nuova concezione che considera l'uomo non solo braccio (ovvero mero esecutore dei comandi gerarchici), ma anche cuore e mente, valorizzando la sua capacità di pensare e progettare.

Con Crozier si conclude il percorso intellettuale che, a partire da Weber, aveva studiato la pubblica amministrazione focalizzando l'attenzione sugli aspetti endogeni.

Infatti, *Selznick* inaugura una nuova stagione di studi che analizza la questione burocratica concentrandosi sull'importanza del rapporto tra organizzazione e ambiente socio-culturale in cui le organizzazioni sono immerse.

Mentre per Crozier sono le strategie degli individui a determinare le logiche degenerative, per Selzinick le organizzazioni pubbliche hanno come scopo il perseguimento di obiettivi di interesse generale ma al tempo stesso sono gli strumenti imperfetti che deformano l'obiettivo verso cui tendono. Infatti all'interno di ogni organizzazione occorre cercare un delicato equilibrio tra i fini da raggiungere e i moventi personali dei singoli membri, la cui soddisfazione non è risolvibile semplicemente attraverso il ricorso a incentivi di tipo economico. Non solo. Le organizzazioni subiscono le pressioni dell'ambiente esterno e devono, quindi, accettare progressivi spostamenti dagli scopi e dallo spirito originario dell'organizzazione stessa per sopravvivere. È quello che è avvenuto alla Tennessee Valley Authority, ente voluto dal Presidente Roosevelt nell'ottica di una politica di intervento statale orientata a superare la crisi economica del 1929. L'ente è nato per garantire lo sviluppo economico e sociale della vallata del Tennessee e aveva il compito di realizzare dighe e centrali elettriche. I dirigenti della Tennessee Valley Authority si resero però conto che un programma federale imposto dall'alto era condannato al fallimento e decisero di decentrare i dipartimenti sul territorio coinvolgendo gli enti locali e le associazioni professionali. Dopo poco tempo, però, la Tennessee Valley Authority si trovò nella condizione di dover scegliere se portare avanti il programma di tutela degli strati deboli o adottare un programma che non provocasse l'ostilità dei ricchi proprietari terrieri meglio rappresentati nelle associazioni locali. L'ente, finì quindi per far ricorso alla cooptazione, ovvero al processo di assorbimento di nuovi elementi nella struttura che determina la politica di una organizzazione.

Selzinick ritiene che sono fondamentali le iniziative che la leadership assume per dare degli scopi alle organizzazioni e per creare nei suoi membri il consenso necessario a raggiungerli. Infatti lo studioso ritiene che se è vero che le organizzazioni possono essere oggetto di pressioni da parte dei poteri esterni, è altrettanto vero che se guidate da una buona leadership possono

diventare esse stesse soggetti capaci di esercitare pressioni sull'ambiente esterno e di indurlo a uniformarsi ai loro obiettivi.

La leadership ha quattro funzioni: quella di definire la missione dell'istituzione; quella di fare in modo che tutti i membri possano interiorizzare gli scopi affinchè le attività quotidiane non debbano essere delle routine ma un impegno creativo; la funzione di effettuare bilanci e critiche esaminando gli eventi passati; e infine la funzione di mediazione e composizione dei conflitti interni non con l'imposizione autoritaria ma con il consenso delle parti.

L'autore del testo analizza poi gli studi di *Simon*, che dedicò buona parte della sua carriera all'analisi dei processi decisionali interni alle organizzazioni. Per il sociologo il comportamento umano è coerente e orientato a criteri di razionalità quando in una catena di decisioni quelle precedenti sono strumentali alle successive. Le decisioni riguardano i mezzi per raggiungere un determinato fine ma il fine, a sua volta, diviene mezzo per raggiungere un fine successivo. La coerenza tra mezzi e fini è espressione di razionalità.

Infine, *Weick* pone l'attenzione sul legame debole e sul *sensemaking*.

Lo studioso sostiene che le organizzazioni hanno una identità come flussi di esperienza ed hanno una realtà all'interno dell'esperienza dei soggetti che vi partecipano.

L'*interazionismo simbolico* fornisce il modo di comprendere i comportamenti sociali e la vita di gruppo analizzando la relazione tra la persona e il mondo sociale. Weick propone uno studio del processo di creazione della realtà organizzativa indicando tre fasi: l'attivazione dei flussi di esperienza, la selezione e la ritenzione, ossia l'assunzione di questi come costruzioni valide.

Sul versante della soggettività Weick apre una riflessione sui processi cognitivi, sul conferimento di senso, ovvero sul processo attraverso il quale i soggetti conferiscono senso ai loro flussi di esperienza. Per Weick il mondo esterno ha il senso che gli viene attribuito dagli individui.

L'iter definito dallo studioso è il seguente: il flusso di esperienza giunge alla mente caotico e informale ma il processo cognitivo gli attribuisce ordine man mano. In questo processo si sviluppano delle deduzioni che sono organizzate in mappe causali (costruzioni dotate di senso e di ordine logico). Le mappe cognitivo-normative predispongono il comportamento futuro e sono a loro volta oggetto di modifica a causa del flusso di nuova esperienza. Da ciò discende per Weick che c'è totale equivalenza tra processi di creazione di senso (*sensemaking*) e processi di organizzazione (*organizing*).

Weick ritiene che alcune occasioni generano *sensemaking*, come gli shock. C'è uno shock tutte le volte che un evento interrompe un corso di

eventi precedenti. L'interruzione di un flusso di esperienza provoca uno stato di ansia che sollecita il processo di *sensemaking* e consuma molte capacità del soggetto nell'elaborazione delle informazioni. Le difficoltà aumentano lo stato d'ansia che provoca una ulteriore perdita di informazioni. Il *sensemaking* è quindi un processo che non conosce né principio né fine.

Per Weick le organizzazioni complesse sono riconducibili a sistemi organizzativi a legame debole e sistemi a legami rigidi. Mentre i primi sono composti da una pluralità di unità organizzative tendenzialmente autonome e sono caratterizzati da una gerarchia parziale, i secondi hanno unità organizzative prive di autonomia e sono caratterizzati dalla presenza di superiori gerarchici che impongono le decisioni.

L'autore del testo ritiene che occorre superare il modello tradizionale di apparato burocratico delineato da Weber. Infatti, il modello gerarchico fondato sulla presenza di un unico soggetto che formula e implementa le politiche dove l'istituzione pubblica è responsabile delle decisioni mal si concilia con le trasformazioni della pubblica amministrazione. Weber delinea un modello di apparato burocratico meccanico e razionale che considera le strutture pubbliche macchine asettiche e le persone come ingranaggi in grado di far funzionare un sistema che ubbidiva agli ordini imposti dall'alto. Le pubbliche amministrazioni erano intese come strutture verticali formate da un insieme di compiti specialistici da coordinare attraverso una chiara struttura gerarchica.

Le ragioni dello sviluppo dei modelli di *government* in modelli di *governance* sono da rinvenirsi nella trasformazione dell'ambiente della pubblica amministrazione. L'ambiente del sistema amministrativo pubblico è costituito da altri sistemi (quello politico-istituzionale, quello socio-culturale e quello economico) e si inserisce in un sistema aperto, ovvero un insieme organizzato di elementi che al suo interno interagiscono l'uno con l'altro condizionandosi reciprocamente.

La risposta alla crisi della macchina amministrativa sono allora i modelli di management, modelli a rete basati sulla cooperazione tra i soggetti pubblici e privati, tra gli attori statuali e non statuali.

Dagli anni '80 la struttura pubblica si è ispirata al *New Public Management*, modello di ente caratterizzato da comportamenti e strutturazione del settore privato che valorizza il punto di vista dell'utente e il grado di apprezzamento dei lavoratori.

Non sono mancate critiche al modello del New Public Management: si pensi all'utente che è considerato come consumatore ma non come cittadino e quindi soggetto in grado di avere capacità critica e di partecipazione,

interessato alla gestione della cosa pubblica.

La *governance* si fonda sulla collaborazione orizzontale tra attori pubblici e privati dove lo Stato si limita ad attivare un processo di interazione tra molteplici attori e dove sono valorizzati i flussi di comunicazioni circa gli interessi e le preferenze delle comunità locali.

Oggi i processi delle decisioni politiche coinvolgono più attori, individuali e collettivi, pubblici e privati, che è difficile predeterminare.

Inoltre uno degli aspetti innovativi degli studi sulle politiche è quello di considerare i destinatari delle politiche pubbliche come soggetti attivi, cioè come veri e propri attori capaci di influenzare direttamente o indirettamente le dinamiche del *policy making* e non più solo soggetti passivi.

L'autore del testo ripercorre poi il percorso del rapporto di pubblico impiego dalla privatizzazione alla rilegificazione.

La riforma del pubblico impiego ha avuto inizio negli anni '90. Massimo Severo Giannini aveva inizialmente parlato di "*privatizzazione*", ma poi Cassese mette in discussione questo concetto e si interroga se si tratta di "*privatizzazione*" o meglio di "*contrattualizzazione del pubblico impiego*". L'autore sostiene che è giusto parlare di "*privatizzazione*" in quanto rende giustizia alla portata della riforma. Il termine "*contrattualizzazione*", infatti, pone enfasi su quella collettiva, ma la riforma del pubblico impiego ha riguardato anche l'organizzazione e la gestione del personale e della dirigenza.

La contrattazione collettiva è stato un punto cardine della riforma. Riconosciuta nel 1983 è stata profondamente innovata dieci anni dopo e poi nel 1997, quando vengono stabiliti criteri certi per la misurazione della rappresentatività sindacale e si stabilisce la prevalenza del contratto collettivo nazionale su quello decentrato, comminando, con una soluzione tecnica anomala, la sanzione della nullità delle clausole degli accordi difformi rispetto ai vincoli posti dal contratto collettivo nazionale.

Nel 2009 la Riforma Brunetta ha inciso in modo rilevante sul settore.

L'allora Ministro della finanza pubblica, partendo dal presupposto che occorresse focalizzare l'attenzione sulla capacità produttiva dei dipendenti pubblici ha modificato il sistema della pubblica amministrazione prevedendo che i dirigenti diventassero datori di lavoro pronti a premiare il merito e punire il demerito (anche applicando sanzioni) di ogni singolo dipendente, ha introdotto la *class action* per consentire ai cittadini di rivalersi in forma collettiva in sede giudiziaria contro il responsabile di un grave disservizio e ha fatto arretrare la contrattazione collettiva.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, infatti, dal 2009 la contrattazione collettiva era esclusa da alcune materie (organizzazione degli uffici,

conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali); per altre materie (sanzioni disciplinari, valutazioni) la contrattazione collettiva era consentita negli esclusivi limiti previsti dalla legge.

L'autore del testo ritiene che la pubblica amministrazione produce beni pubblici, motivo per il quale non ha un mercato definito e legittimato. Spesso gli enti pubblici, sostiene Braga, producono beni di eccellenza anche grazie all'orgoglio e alla voglia di lavorare dei dipendenti. Inoltre le pubbliche amministrazioni sono molteplici ed è sbagliato, secondo l'autore, imporre un'unica risposta.

Lo stesso ritiene che sarebbe stato più efficace chiedersi cosa non avesse funzionato nella contrattazione collettiva sia per quanto riguarda la parte pubblica che i sindacati. Con riferimento alla prima c'era da chiedersi come mai la contrattazione collettiva non avesse giocato un ruolo determinante per migliorare la qualità amministrativa degli apparati pubblici; con riguardo ai sindacati, sostiene invece che a questi si poteva rimproverare di non aver utilizzato tutte le opportunità presenti nelle pieghe contrattuali per difendere interessi degli iscritti.

I provvedimenti presenti nella Riforma Madia sono partiti dal presupposto che occorresse porre un limite all'eccessiva compressione della contrattazione collettiva.

Conclusioni

Il quadro proposto da Braga rappresenta un utile strumento per comprendere i percorsi sinora intrapresi nel settore pubblico.

L'autore conclude il testo con una riflessione sulle riforme realizzate nel settore pubblico che, a parere dello stesso, pur essendo partite da valide intuizioni, non hanno realizzato il processo di implementazione con progetti concreti di fattibilità preventivi.

Anche il tentativo di affidarsi al New Public Management è stato, secondo l'autore, interessante ma non sempre appropriato. Il modello contiene infatti importanti principi come quello che immagina di eliminare dall'organizzazione tutto ciò che non contribuisce al valore del servizio/prodotto erogato al consumatore, il principio che suggerisce di "partire da capo" piuttosto che tentare di porre soluzioni marginali, il principio che richiede di sviluppare nuove modalità di servizi, il principio che richiede di armonizzare la struttura organizzativa alla strategia sviluppata nell'ambito della reinvenzione per ottenere gli obiettivi e motivare il personale ed infine il

principio secondo il quale per risolvere i problemi occorre partire dai sintomi. Si tratta di cinque idee positive, ma secondo l'autore del testo non bastano a capovolgere la burocrazia.

Per fare in modo che la pubblica amministrazione si interessi dei cittadini, dei loro diritti, delle loro aspirazioni a migliorare le condizioni di vita e di lavoro è necessario, secondo l'autore del testo, ribaltare la logica di impostazione delle riforme che si sono susseguite andando, quindi, nella direzione dei cittadini, verso i servizi, agevolando un sistema certo di responsabilità e di verifica del lavoro pubblico.

Bibliografia

Battistelli C., *La cultura delle Amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano, 2002

Bendix R., *Max Weber: un ritratto intellettuale*, Zanichelli, Bologna, 1984

Bifulco L., *Che cos'è una organizzazione*, Carocci, Roma, 2002

Cassese S., *La formazione dello Stato amministrativo*, Giuffrè, Milano 1974

Dewey J., *Democrazia e educazione*, La Nuova Italia - Rizzoli, Milano, 2000

Mead G.H., *Mente, sé e società* (1934), Giunti, Firenze, 2010

Merton R.K., *Teoria e struttura sociale* (1949), Il Mulino, Bologna, 1992

Pollit C. - Bouckaert G., *La riforma del management pubblico*, a cura di E. Ongaro, Egea - Università Bocconi, Milano, 2002

Zan S., *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legami debole*, Carocci, Roma, 2011

AVVERTENZE

La rivista è inviata gratuitamente alle Amministrazioni, Comandi e Uffici delle Forze di polizia e a tutti gli enti interessati all'attività delle Forze di polizia, con riferimento particolare ai temi del coordinamento «interforze» e della cooperazione internazionale di polizia.

I manoscritti e le pubblicazioni da recensire devono essere inviati alla Segreteria di redazione, possibilmente in duplice copia, e senza obbligo di restituzione.

È facoltà della Direzione pubblicare i manoscritti e recensire le pubblicazioni.

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati su questa rivista è ammessa, previa comunicazione alla Direzione, purché accompagnata dalla citazione della fonte.

Direzione, Redazione e Segreteria: Piazza di Priscilla, 6
00199 Roma - Tel. 06/46524260 - 06/46524034

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 33 del 22 febbraio 2018
(gia registrato al n. 282 del 5 maggio 1992 e al n. 274 dell'8 maggio 1987)

Iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione
n. 31195 del 19 marzo 2018

Finito di stampare nel mese di luglio 2022
Fotolito Moggio S.r.l.
Villa Adriana (Roma) - www.fotolitomoggio.it

ISSN 2283-3048