

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2022, n. 3

SOMMARIO

<i>Editoriale – a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala</i>	<i>Pag.</i>	5
Parte I – <i>Interventi</i>	»	11
Giuseppe La Gala - <i>Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 12 dicembre 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023</i>	»	13
Matteo Piantedosi - <i>Intervento del Ministro dell'Interno tenuto 12 dicembre 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia</i>	»	19
Silvana Sciarra - <i>La Corte costituzionale e la sicurezza dei diritti</i>	»	23
Parte II – <i>Articoli e Saggi</i>	»	29
Cristina Miller - <i>Inquadramento generale della normativa in materia di speciali misure di protezione in favore dei collaboratori e dei testimoni di giustizia. Le attività della Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione e i compiti della Segreteria della Commissione. Focus sugli atti di indirizzo e sulle delibere di massima della Commissione e sulle relazioni operative tra Segreteria e Servizio Centrale di Protezione</i>	»	31
Parte III – <i>Voci dall'Aula</i>	»	79
Artem Burtak, Giuseppe Fugacci, Filippo Melchiorre, Monica Sammati - <i>Il ruolo dell'European Public Prosecutor's Office nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. I rapporti tra polizia giudiziaria e l'European Public Prosecutor's Office</i>	»	81

Luca Fodarella - <i>La gestione del fenomeno migratorio dai c.d. "Paesi Sicuri". Procedure accelerate e misure in caso di diniego</i>	»	215
Parte IV – <i>Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse</i>	»	257
Claudio Gnoni - <i>Il ruolo dell'analisi di contesto per la definizione del profilo territoriale della criminalità</i>	»	259
Simone Pacioni - <i>Il web quale strumento del reato</i>	»	297

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 37° Corso di Alta Formazione (che si è concluso lo scorso mese di giugno), questo numero della Rivista trimestrale raccoglie gli interventi dei relatori della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023, tenutasi il 12 dicembre 2022 presso l'Auditorium "Prefetto Carlo Mosca", alla presenza del Presidente della Corte costituzionale, Prof.ssa Silvana Sciarra, del Ministro dell'Interno, Prefetto Matteo Piantedosi, del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Prefetto Lamberto Giannini, del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri

e dei rappresentanti di vertice della Guardia di Finanza e del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, nonché di molti altri illustri esponenti del mondo accademico e istituzionale.

Gli interventi dei relatori sono stati inseriti nella prima parte di questo numero, che si apre con un mio personale contributo nel quale ho inteso esporre le linee di indirizzo alle quali sono ispirati gli studi di quest'anno accademico, caratterizzato come i precedenti dal continuo e irregolare cambiamento dei parametri di riferimento della sicurezza, costantemente e repentinamente in evoluzione con sfide sempre diverse e non previste. Con tali premesse, le linee guida dell'offerta formativa sono dunque costantemente reinterpretate ed aggiornate, mantenendo tuttavia ben saldi gli obiettivi programmatici perseguiti nel corso degli ultimi due anni, quali la cooperazione istituzionale e il perfezionamento delle qualità decisionali dei futuri dirigenti che frequentano i corsi di Alta formazione.

A seguire, Il Ministro dell'Interno nel suo intervento ha rivolto ai

funzionari e ufficiali chiamati a frequentare il prossimo ciclo di studi il più fervido augurio di buon lavoro, esortando altresì lo scrivente a proseguire nel solco concordato di una formazione estesa e trasversale e sempre all'avanguardia. “Questa Scuola – ha proseguito il Ministro – è la casa delle più elevate professionalità nell’ambito delle forze di polizia è un’istituzione che nel corso degli anni ha saputo affermarsi come modello anche nel piano internazionale. Chi frequenta queste aule riceve non solo nuove conoscenze professionali ma anche un quadro valoriale relativo ad un modello ben preciso di fare sicurezza”. “Fare sicurezza – ha continuato il Ministro dell’Interno – non significa oggi guardare solo all’andamento della delittuosità: fare sicurezza è creare una cornice entro la quale ogni cittadino possa sentirsi meno insicuro e costruire un ambiente dove ciascuno possa esercitare i propri diritti”.

Ha infine preso la parola la professoressa Silvana Sciarra, che ha tenuto una *lectio magistralis* dal titolo “*La Corte costituzionale e la sicurezza dei diritti*”, nella quale ha evidenziato l’importanza dell’apprendimento continuo – che è contemporaneamente un impegno e un privilegio – ed ha approfondito alcuni particolari ambiti in cui la Corte Costituzionale interviene per “coltivare il terreno della sicurezza dei diritti”. Ne ha in particolare sottolineato la complessità, evidenziando l’impegno della Corte nell’assicurarne l’esercizio ponendo sempre al centro delle sue pronunce il valore della persona attraverso l’applicazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza.

La Parte II di questo numero (“*Articoli e Saggi*”) si apre con il contributo del Vice Questore della Polizia di Stato Cristina Miller, dal titolo “*Inquadramento generale della normativa in materia di speciali misure di protezione in favore dei collaboratori e dei testimoni di giustizia. Le attività della Commissione Centrale per la definizione e l’applicazione delle speciali misure di protezione e i compiti della Segreteria della Commissione. Focus sugli atti di indirizzo e sulle delibere di massima della Commissione e sulle relazioni operative tra Segreteria e Servizio Centrale di Protezione*”. Il saggio muove dalla disciplina organica della speciale protezione per coloro che collaborano con la giustizia – introdotta con d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con la legge 15 marzo 1991, n. 82 – e approfondisce le importanti modifiche intervenute nel corso dell’applicazione trentennale della normativa, rese necessarie dai cambiamenti della fisionomia e delle strategie di azione delle mafie. Vengono dunque analizzate le nuove forme di tutela – ad esempio la differenziazione tra testimone e collaboratore di giustizia, prevedendo misure tutorie e di assistenza specifiche – e i nuovi soggetti istituzionali coinvolti, quali il Servizio Centrale di Protezione, i

Nuclei Operativi di Protezione e, in particolare, la Commissione Centrale istituita presso il Ministero dell'Interno, organo di alta amministrazione con funzione di equilibrio tra le diverse istanze sottese alla materia: quella della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, finalizzata a rafforzare l'attività di contrasto alla criminalità, e quella di politica criminale, volta a implementare la capacità di prevenzione dei reati.

Nella Parte III di questo numero (*“Voci dall’Aula”*) sono stati inseriti due contributi accomunati dalla prospettiva internazionalistica delle tematiche trattate. La sezione si apre con il lavoro redatto da un gruppo di frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione (il Colonnello dell’Arma dei Carabinieri Filippo Melchiorre, il Colonnello della Guardia di Finanza Giuseppe Fugacci, il Vice Questore della Polizia di Stato Monica Sammati e il Primo Tenente della Polizia ucraina Artem Burtak), che ha approfondito il tema de *“Il ruolo dell’European Public Prosecutor’s Office nella tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea. I rapporti tra polizia giudiziaria e l’European Public Prosecutor’s Office”*. Il contributo è incentrato sulle condotte fraudolente ai danni del bilancio generale dell’UE, quali i reati gravi contro il sistema comune dell’imposta sul valore aggiunto, il riciclaggio e la corruzione. Fatte salve le norme in materia di cooperazione transfrontaliera e di assistenza giudiziaria in materia penale, gli autori si concentrano su due importanti presidi normativi a tutela degli interessi finanziari della UE: la direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF) – che ha dettato norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro le frodi comunitarie – e il regolamento UE 2017/1939 del 12 ottobre 2017, che ha istituito l’European Public Prosecutor’s Office (EPPO) – il primo meccanismo giudiziario per consegnare alla giustizia le persone responsabili di reati contro il diritto e gli interessi dell’UE – e che ha indotto numerosi adeguamenti sia alla normativa nazionale che all’apparato organizzativo delle forze di polizia, nonché nuove forme di collaborazione tra il neonato Procuratore europeo e tutti gli altri organismi operanti nello specifico comparto. Il contributo si chiude con un’analisi dell’evoluzione dell’Istituto e delle competenze dell’Ufficio del Pubblico ministero nel moderno sistema delle autorità pubbliche e delle forze dell’ordine dell’Ucraina.

Sempre nella Parte III, è stato inserito il lavoro del Vice Questore della Polizia di Stato Luca Fodarella dal titolo *«La gestione del fenomeno migratorio dai c.d. “Paesi Sicuri”. Procedure accelerate e misure in caso di diniego»*. Il contributo tratta dell’evoluzione della gestione delle politiche in materia di protezione internazionale attuate dall’Unione europea, focalizzandosi in particolare sulle nuove spinte di riforma dell’attuale sistema fondato sul

“regolamento di Dublino” e sulle sue successive modifiche ed integrazioni, che contiene i criteri di individuazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o apolide. Mentre l’Italia sta cercando di adeguare la propria legislazione al concetto europeistico di “Paese di origine sicuro”, l’UE e alcuni Stati membri stanno teorizzando criteri ulteriori quali “primo Paese d’Asilo” e “Paese terzo sicuro”, nel tentativo di rimanere – in un contesto in continua evoluzione – indissolubilmente fedele ai propri valori di riferimento, finalizzati a garantire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale in uno degli Stati membri.

Nella Parte IV (“Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse”) sono stati inseriti alcuni lavori afferenti a strumenti ed ambiti investigativi connotati da elevata specificità. Viene dapprima presentato il contributo del Colonnello della Guardia di Finanza Claudio Gnoni dal titolo “*Il ruolo dell’analisi di contesto per la definizione del profilo territoriale della criminalità*”. Il lavoro muove dalla considerazione di come la criminalità organizzata sia caratterizzata da un’elevata capacità di infiltrazione nel tessuto economico e sociale, riuscendo a creare un sistema di intrecci perverso tra società civile e “società mafiosa” che si autoalimenta e di cui è difficile valutare la complessiva portata. Al fine di misurare la rilevanza economica delle attività criminali in un determinato contesto, misurandone costi, fatturato e grado di infiltrazione nei mercati legali, l’autore approfondisce le metodologie di costruzione di un modello di “analisi di contesto”, uno specifico strumento informativo idoneo a identificare le relazioni di interdipendenza tra la criminalità, con particolare riferimento alle “imprese mafiose”, e l’ambito territoriale in cui le stesse operano e si sviluppano.

Conclude la Parte IV della Rivista il lavoro del Colonnello dell’Arma dei Carabinieri Simone Pacioni sul tema “*Il web quale strumento del reato*”. Il contributo è incentrato sul mondo della rete, che ha abbattuto le barriere spazio-temporali e che, pur continuando a creare nuove opportunità di sviluppo, ha indotto nuove criticità per la prevenzione ed il contrasto degli illeciti legati all’uso del *web*. L’autore affronta tematiche impegnative quali il problematico equilibrio tra la neutralità della rete e la sua *deregulation*, gli sforzi giurisprudenziali per garantire il bilanciamento tra i diritti alla riservatezza da una parte e le libertà di espressione ed informazione dall’altra, nonché la responsabilità – graduata in base alle modalità di trattazione dei contenuti – degli *Internet Service Provider*. Un ampio capitolo è infine dedicato all’uso della rete da parte delle organizzazioni terroristiche non solo per garantire la

pianificazione anonima di attentati o altre attività illecite, ma soprattutto per finalità di propaganda e a scopi di radicalizzazione: in tale ambito interviene il recente Regolamento 2021/784/UE, attraverso l'imposizione (diretta) agli ISP che offrono i loro servizi nell'Unione di un obbligo più celere di rimozione dei contenuti terroristici dalle proprie piattaforme.

Annesso al presente numero della Rivista trimestrale viene pubblicato anche il Quaderno II/2022, nel quale vengono raccolti i contributi dei numerosi relatori che hanno partecipato al seminario "*Criminalità informatica e intelligenza artificiale*", organizzato presso la Scuola di Perfezionamento dalla Fondazione Vittorio Occorsio a beneficio dei frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione. L'esigenza del seminario nasce dall'esigenza di esplorare le molteplici implicazioni dell'Intelligenza Artificiale, atteso che l'impiego di tecnologie avanzatissime sta trasformando sia l'elemento oggettivo del reato (così delineando condotte nuove, meritevoli della sanzione penale) sia quello soggettivo, ponendo problemi di difficile soluzione nel rapporto tra l'azione umana e quella sempre più autonoma della macchina. E poiché l'uso della tecnologia abbinata alla rete ha riflessi sostanziali nelle possibili condotte illecite, aumentano di conseguenza anche le sue potenzialità a fini investigativi. Con l'obiettivo di diffondere questa consapevolezza tra gli operatori del diritto, il lavoro affronta il vasto mondo della criminalità informatica con un approccio multi-livello, soffermandosi su numerosissime tematiche: l'inefficacia dell'*enforcement* della giurisdizione dovuta alla rapidità, volatilità e non localizzazione dei vari frammenti della condotta criminale; le condizioni che consentono di affermare la responsabilità degli Stati sulla base del principio della *due-diligence*; le diverse visioni esistenti nella Comunità internazionale dello spazio virtuale; i recenti arresti giurisprudenziali e i paradigmi essenziali delle indagini che impiegano tecnologie informatiche; la manipolazione dei mercati finanziari; i meccanismi di funzionamento degli *asset* virtuali; la manipolazione del mercato politico; l'impiego dell'intelligenza artificiale per la tutela dell'ambiente.

PARTE I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 12 dicembre 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023

di Giuseppe La Gala

Desidero aprire il mio terzo e ultimo intervento in occasione di un giorno così speciale come l'inaugurazione del nuovo anno accademico del massimo istituto di formazione della dirigenza delle forze di polizia, esprimendo il più sentito ringraziamento con l'augurio di ristabilirsi presto al Sig. Presidente della Repubblica, da sempre vicino alla nostra Scuola e alle forze di polizia.

Esprimo, altresì, la mia profonda riconoscenza alla Prof.ssa Silvana Sciarra, Presidente della Corte Costituzionale, per aver accettato di tenere la prolusione odierna, impreziosendo la tradizione che negli ultimi due anni ha visto alternarsi su questo podio figure femminili di eccezionale valore nei rispettivi campi professionali, quali la Prof.ssa Antonella Polimeni, prima Magnifica Retttrice di Sapienza Università di Roma e la Prof.ssa Paola Severino, Presidente della SNA, Accademica e avvocato di chiara fama.

Un caloroso ringraziamento a tutte le autorità e agli ospiti intervenuti tra i quali rivolgo un particolare saluto al Ministro dell'Interno, Prof. Matteo Piantedosi, e al Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S., Prof. Lamberto Giannini, primari e costanti riferimenti istituzionali della Scuola così nella quotidianità come negli appuntamenti più significativi quale quello odierno.

Momento che non senza un chiaro, voluto e riconoscente richiamo di alto valore morale si celebra nell'aula dedicata poco più di un anno fa al Prefetto Carlo Mosca, già Decano del corpo docente e "istituzione nelle istituzioni", strenuo assertore di una concezione della sicurezza vista non più in contrapposizione con la libertà ma espressione essa stessa del diritto di libertà.

Desidero infine ricordare in questa giornata il Generale di C. A. dell'Arma dei Carabinieri Vincenzo Calderaro e il Generale di C. A. della Guardia di Finanza Sergio Favaro, già direttori di questo Istituto, recentemente scomparsi e dei quali posso testimoniare il profondo legame e il sentito affetto verso la Scuola. A loro va il mio pensiero e la mia gratitudine cui unisco uno speciale

riconoscente saluto a tutti i miei predecessori qui presenti sia fisicamente sia in collegamento esterno.

È per il terzo anno consecutivo che la tradizionale esposizione delle linee di indirizzo alle quali saranno ispirati gli studi accademici dell'anno che ci apprestiamo ad inaugurare si colloca in uno scenario della sicurezza in costante e repentina evoluzione con sfide molteplici sempre diverse, non prevedibili o perlomeno non previste.

Il continuo e irregolare cambiamento dei parametri di riferimento ha inevitabilmente un impatto determinante sulla formazione di coloro che saranno chiamati, nel breve e medio termine, a costituire l'asse portante della risposta agli attacchi alla sicurezza delle nostre comunità.

La rimodulazione costante dei piani di studio che deve tradizionalmente caratterizzare la formazione accademica non può più dunque essere soltanto una consolidata riflessione del pensiero giuridico, economico, sociale ma deve anche concretizzarsi in un complesso sforzo previsionale di ciò che potrà essere utile ai decisori istituzionali dei prossimi decenni.

Pertanto le linee strategiche del cammino formativo del Corso di Alta Formazione e di tutti gli altri ulteriori percorsi di studio che rappresentano la nostra offerta formativa, sono state reinterpretate mantenendo ben fermi gli obiettivi programmatici che hanno caratterizzato il nostro agire nel corso degli ultimi due anni.

Prima di tutto la cooperazione istituzionale obiettivo ineludibile per la classe dirigente sia a livello nazionale che internazionale.

In questo senso l'integrazione dei saperi, sin dalle origini principio ispiratore della Scuola e alla base della filosofia del coordinamento delle forze di polizia affinata nei decenni di costante applicazione tra queste mura, costituisce un patrimonio di cultura amministrativa che può rappresentare uno straordinario volano per rendere sempre più efficace l'azione dei pubblici poteri.

Il recente concreto avvio di una partnership privilegiata con la Scuola Nazionale di Amministrazione, annunciata in apertura dello scorso anno accademico e per la quale esprimo un ringraziamento ai suoi vertici, costituisce un'eccezionale conferma di quanto realizzato fino ad ora dal nostro Istituto.

La necessità di un'integrazione internazionale costituisce l'altro faro guida degli sforzi compiuti dalla Scuola che sin dalle iniziative pilota avviate nel 2020 ha consolidato la sua posizione internazionale attraverso scambi formativi con paritetici istituti stranieri e con le agenzie dell'Unione Europea,

aprendo la strada a nuove ulteriori forme di collaborazione in materia di sicurezza e difesa, portando nei contesti internazionali la visione italiana della sicurezza nell'affrontare le sfide globali del nostro tempo.

In un'ottica sempre più aperta alla comprensione e alla cooperazione internazionale le nuove iniziative mirate all'avvio di collaborazioni con la FAO e la Corte Internazionale di Giustizia testimoniano, ancora una volta, la ferma determinazione della Scuola a confrontarsi con le emergenze più attuali, quali la crisi energetica, quella alimentare e le conseguenze dei conflitti armati che purtroppo costituiscono il doloroso presente della comunità internazionale.

Non si può infatti governare efficacemente la sicurezza interna senza comprendere le implicazioni di ogni decisione assunta in qualsivoglia contesto geopolitico, nella complementarità e nel rispetto degli sforzi compiuti dagli altri attori che, a livello nazionale e internazionale, agiscono nel più ampio contesto della sicurezza globalmente intesa.

La sintetica descrizione degli ulteriori passi intrapresi lungo le linee programmatiche annunciate due anni fa non potrebbe dirsi completa se non richiamassi quanto si sta facendo anche nel terzo e ultimo settore, quello dedicato alla formazione valoriale dei dirigenti/comandanti conferendo loro altresì quelle capacità trasversali indispensabili per porsi alla guida degli uomini e delle donne cui è affidata la sicurezza dei cittadini.

Il nostro obiettivo è preparare decisori che sappiano non solo individuare le migliori soluzioni attraverso l'approfondimento delle conoscenze tecnico-giuridiche ma anche acquisire l'indispensabile attitudine a non aver timore delle responsabilità derivanti dall'applicazione delle soluzioni individuate.

Infatti l'acquisizione di competenze accademiche sempre più qualificate, grazie a uno straordinario corpo docente al quale va il mio più profondo ringraziamento per la disponibilità e l'impegno profuso, a nulla varrebbe se non fosse coniugata con l'aspetto valoriale di servire il Paese.

Qualità accademiche e valori morali, percepiti anche attraverso simboli e liturgie laiche, costituiscono quello che amiamo definire lo spirito autentico e inimitabile della Scuola di perfezionamento. Spirito che colgono immediatamente tutti coloro che hanno avuto e hanno l'opportunità di frequentare una qualsiasi attività, anche di breve durata, in questo complesso architettonico dall'apparente dicotomia fra l'austerità dei luoghi e la modernità delle infrastrutture tecnologiche e logistiche di cui l'istituto si è recentemente dotato, trasformando le difficoltà derivanti dalla crisi pandemica in potenti occasioni

di sviluppo e progresso.

Complesso architettonico in cui anche la materialità delle strutture richiama valori morali ed etici comuni e condivisi che si traducono a loro volta in un forte sentimento di identità e in una capacità attrattiva riconosciuta sia a livello nazionale che internazionale, come dimostrato dalle numerosissime richieste di collaborazione e ospitalità che riceviamo ogni giorno.

Spirito che può sinteticamente identificarsi nei concetti, già richiamati in occasione delle precedenti inaugurazioni: umiltà, coraggio e fede, vere e proprie parole d'ordine irrinunciabili per chi esercita funzioni pubbliche e che, richiamando un termine caro a un mio autorevole predecessore, il Gen. C.A. dell'Arma dei Carabinieri Carlo Gualdi, si fondono in una straordinaria alchimia teandrica che unisce passato e futuro attraverso i valori religiosi delle origini e quelli laici del presente nel segno della concezione dell'“unità nella diversità”, tratto distintivo del modello italiano del coordinamento e della cooperazione istituzionale.

Cari funzionari e ufficiali del 38° Corso di Alta Formazione, nell'iniziare uno straordinario percorso professionale e umano, come tradizione le parole conclusive del direttore sono rivolte a voi: sappiate rendere vive e siate testimoni delle parole d'ordine appena pronunciate.

Umiltà, coraggio e fede sono frutto della conoscenza così come l'arroganza, la paura e la sfiducia derivano dall'ignoranza.

Impegnatevi ad acquisire l'umiltà e la consapevolezza che l'esercizio delle funzioni a voi attribuite non costituisce motivo per affermazione di primazie ma rappresenta solo ed esclusivamente un servizio alla comunità.

Affidatevi alla vostra preparazione per adottare decisioni coraggiose assumendo sempre su di voi le responsabilità e i rischi derivanti dalle scelte più utili ed efficaci per il bene comune, rifuggendo le soluzioni più comode per il vostro personale interesse.

Siate saldi nella fiducia in voi stessi, nella vostra preparazione e in quella dei vostri collaboratori per non perdere mai la giusta direzione anche quando troverete sulla vostra strada professionale ostacoli inattesi e imprevedibili.

Abbiate infine rispetto di tutti; di coloro verso i quali esercitate le vostre funzioni e di coloro con i quali esercitate tali funzioni. Verso i primi il rispetto deve trovare sempre il suo primo momento nella rigorosa osservanza dei diritti fondamentali, verso i secondi si sostanzia invece nella capacità di riconoscere e valorizzare il loro impegno, i loro sforzi, i loro sacrifici creando

così clima e ambienti coesi, indispensabili per far fiorire quel comune sentire che deve contraddistinguere chi è chiamato a servire il Paese e le comunità di cui è parte.

Se riuscirete a realizzare tutto questo sarà stato davvero un anno straordinario!

W la Scuola di Perfezionamento

W le Forze di Polizia

W l'Italia

Intervento del Ministro dell'Interno tenuto 12 dicembre 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

di Matteo Piantedosi

Voglio iniziare questo intervento rivolgendo un ringraziamento e un deferente saluto al Sig. Presidente della Repubblica, che se non fosse stato bloccato da un imprevisto avrebbe impreziosito con la sua presenza questa cerimonia, attestando così la vicinanza di tutto il Paese e la sua più alta carica alle Forze di polizia e conferendo a questa cerimonia un valore particolarmente simbolico.

Saluto e ringrazio le autorità presenti per la partecipazione a questa inaugurazione, in cui intervengo anche in rappresentanza del Presidente del Consiglio che ha voluto così testimoniare la sua attenzione alle eccellenze espresse dalle Forze di polizia.

Mi sia consentito uno speciale ringraziamento alla Presidente della Corte costituzionale, Professoressa Silvana Sciarra, che interverrà sul tema, così attuale, della sicurezza dei diritti.

Ringrazio, infine, il Direttore della Scuola, il Generale La Gala, per il lavoro svolto e il programma che ci ha illustrato.

L'inaugurazione dell'anno accademico costituisce un momento significativo che conserva, malgrado il ripetersi delle cerimonie negli anni, un palpabile senso di solennità e partecipazione.

La ragione è comprensibile: questa è la sede dell'alta formazione delle Forze di polizia, questa è la Scuola del coordinamento, questo è il luogo tangibile in cui la funzione di polizia si riconosce moderna, democratica, plurale. Questa Scuola, autentico motore culturale, è figlia di una visione nuova delle Forze di polizia, quella nata con la riforma del 1981 e che continua a dare i suoi frutti, in un incessante processo di rinnovamento.

Per questo, nel patrimonio valoriale della Scuola assume un ruolo di primo piano la difesa delle libertà, delle libertà di ogni cittadino al fine di assicurare il pacifico svolgimento della vita democratica.

Questa scuola è la casa delle più elevate professionalità nell'ambito delle Forze di polizia. Un'istituzione che, nel corso degli anni, ha saputo affermarsi come un modello anche sul piano internazionale. Attraverso il lavoro svolto in

questa sede, le migliori conoscenze vengono messe a sistema, a servizio della sicurezza del nostro Paese.

Quattro Forze di polizia, quattro diversi ordinamenti, quattro differenti origini storiche e tradizioni si riconoscono in questo luogo, accomunate da una stessa missione e da una stessa visione.

Il Legislatore di quaranta anni or sono aveva ben compreso che la via più efficace per garantire la sicurezza dei cittadini passasse necessariamente attraverso la costruzione di percorsi di alta formazione per tutto il personale delle Forze di polizia, a partire dai suoi livelli apicali. E questo perché le minacce al vivere civile sono sempre in continua evoluzione.

La formazione, dunque, quale pilastro attorno al quale costruire moderni Corpi di polizia.

Ma la formazione in senso classico, quella *ex cathedra*, non è sufficiente.

Per questo la Scuola ha saputo negli anni contaminarsi con realtà particolarmente qualificate, anche esterne al perimetro delle Istituzioni preposte alla sicurezza. Il Direttore ci ha ricordato i rapporti con la Sapienza e con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e le iniziative volte all'avvio di collaborazioni con la FAO e con la Corte internazionale di giustizia.

Dunque, una formazione aperta e dinamica, oltre che ambiziosa, perché consapevole del proprio mandato dinanzi alle continue esigenze di innovazione che l'evoluzione del contesto interno e internazionale impone.

Alla base di ciò vi è anche la consapevolezza del tratto indelebile che caratterizza i rapporti formativi: i legami nati tra un docente e un allievo e tra gli allievi stessi costruiscono rapporti di collaborazione duraturi. Chi frequenta queste aule riceve non solo nuove conoscenze professionali, ma anche un quadro valoriale relativo ad un modello ben preciso di fare sicurezza.

Come emerso nel 56° Rapporto annuale del CENSIS presentato pochi giorni fa, due italiani su tre si sentono insicuri, non solo e non tanto per fenomeni di criminalità diffusa, ma soprattutto a causa di eventi che sembravano archiviati nell'ambito della narrazione storica.

Gli italiani percepiscono insicurezza in conseguenza dell'ingresso in una sorta di nuova età della crisi, caratterizzata dal timore di una diversa variante del virus, dall'inattesa guerra nel cuore dell'Europa e dalle conseguenti tensioni geopolitiche. Crisi economiche, instabilità dei mercati, aumento dei prezzi al consumo, eventi atmosferici calamitosi, attacchi informatici su larga scala, pericolo di razionamento dell'energia fanno sì che il rischio percepito condizioni il quotidiano, soprattutto in relazione a ciò che sfugge, in quanto inedito e imprevedibile.

Mi chiedo in che misura quindi, il Ministero dell'Interno e l'Autorità

nazionale di pubblica sicurezza possono farsi carico di queste istanze che, in prima battuta, possono apparire estranee al tradizionale perimetro delle attribuzioni delle Forze di polizia.

Gli eventi di questi ultimi anni, penso in particolare alla pandemia, hanno testimoniato il contributo essenziale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza in uno scenario inedito e inusuale rispetto ai classici canoni di intervento.

Fare sicurezza non significa, oggi, guardare solo all'andamento della delittuosità, al mero dato numerico e alla sua evoluzione di crescita o decrescita percentuale. Fare sicurezza è creare una cornice entro la quale ogni cittadino possa sentirsi meno insicuro, è costruire un ambiente in cui ciascuno ha la possibilità di esercitare i propri diritti, siano essi politici, civili, sociali, economici.

È noto agli addetti ai lavori il dibattito che vede contrapposte le autorevoli tesi di chi ritiene che la sicurezza costituisca un diritto, più precisamente un diritto di libertà, e di chi, al contrario, considera più corretto parlare di sicurezza dei diritti.

Probabilmente, tralasciando ogni considerazione di teoria generale del diritto su cui ovviamente non posso che cedere il passo alla *lectio magistralis* del Presidente della Corte costituzionale, se il concetto di sicurezza attinge ad ambiti sempre diversi e in continua mutazione, e con il solo fine di garantire ai cittadini l'esercizio dei propri diritti, forse è perché oggi l'Amministrazione della pubblica sicurezza è proprio quella di cui dicevo prima, quella nata nel 1981 a partire dai valori della Costituzione repubblicana.

Penso, quindi, non sia un caso se in capo alla medesima Amministrazione, il Ministero dell'interno, siano attribuite non solo la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, ma anche quella dei diritti civili, la garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi e degli enti locali e del loro funzionamento, la finanza locale e i servizi elettorali. Tutto ciò costituisce il cuore di una democrazia costituzionale, l'architettura primaria della coesione sociale.

Come insegna la nostra Carta costituzionale, la coesione sociale cresce se accanto ai diritti, i cittadini fanno propri anche i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale: la comunità si fonda, infatti, sulla relazione. La storia, l'economia e la società si costruiscono sempre su dinamiche collettive e non su mere narrazioni individuali.

È solo grazie a questa comunanza di intenti che è possibile investire sul futuro, immaginare e costruire un modello condiviso di essere comunità, agendo in via coordinata senza disarmonie.

Quando si investe su valori comuni non possono nascere equivoci sulla

natura della domanda di sicurezza, armonicamente integrata all'interno della cornice normativa che fonda un ordinamento statale, ovvero la Costituzione. Questa non è la sicurezza che si limita alla logica repressiva di transitori fenomeni emergenziali, ma la sicurezza che diventa promozione, pari opportunità e, in definitiva, cittadinanza piena.

Ad una così complessa domanda di sicurezza bisogna offrire una risposta corale e altrettanto articolata a cui vari soggetti istituzionali sono chiamati a partecipare in forma condivisa e coordinata, a partire dai Sindaci.

In questo quadro si iscrive un'iniziativa che stiamo per avviare e che vedrà coinvolte direttamente le Città metropolitane di Milano, Roma e Napoli: tre territori che per caratteristiche demografiche, sociali ed infrastrutturali presentano un profilo del tutto peculiare, sintomo di una "specialità" che peraltro sembra destinata a crescere ulteriormente in futuro. E che per tale ragione richiede risposte adeguate e "su misura".

Di queste risposte, ovviamente, le Forze di polizia dovranno essere le principali protagoniste, in grado di mettere in campo una proposta che sia, al tempo stesso, plurale e unitaria, nella doverosa cornice del coordinamento. Una scelta, quella del coordinamento, che non deve limitarsi alla condivisione di procedure e schemi operativi, ma che si deve alimentare – come dicevo prima – di una convinta adesione culturale e valoriale.

È questa la linea di indirizzo che intendo seguire nella mia azione di Ministro dell'interno, avvalendomi della preziosa collaborazione quotidiana del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

Invito, dunque, il Direttore della Scuola a proseguire nella direzione che ci ha illustrato, perché solo una formazione di alto livello, che crea competenze e modella uno stile, aperta al confronto e al passo con i tempi, è in grado di supportare il compito non agevole a cui oggi è chiamata l'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Ai funzionari e ufficiali chiamati a frequentare il prossimo ciclo di studi va il mio più sentito augurio di buon lavoro e – come prevede la formula di rito – concludo dichiarando aperto l'anno accademico 2022-2023.

La Corte costituzionale e la sicurezza dei diritti

di Silvana Sciarra*

*Saluto Sua Eminenza il Cardinale Angelo De Donatis,
il Vice Presidente del Senato della Repubblica,
il Vice Presidente della Camera dei Deputati,
il Ministro dell'Interno, che ringrazio sentitamente per avermi invitata
a tenere la prolusione inaugurale del 38° Anno Accademico della Scuola di
Perfezionamento per le Forze di Polizia.*

*Rivolgo un saluto al Capo della Polizia e al Direttore della Scuola di
Perfezionamento.*

*Saluto, infine, tutte le Autorità civili e militari presenti e i frequentatori
del 38° Corso di Alta formazione e i loro docenti.*

Le occasioni in cui la Corte costituzionale può presentarsi a un pubblico vasto e autorevole, come accade oggi, sono occasioni preziose per condividere le finalità e l'impegno quotidiano del collegio che ho l'onore di presiedere.

L'occasione odierna – l'avvio di un nuovo anno accademico – fa anche vibrare in me una corda sensibile, poiché nella mia esperienza di giudice costituzionale ho potuto verificare che non si è spenta la passione che ho coltivato per molti anni nell'Università, come professore. Quella passione non mi abbandona: dunque rivolgermi a chi studia e ricerca attraverso lo studio nuove prospettive di crescita è sempre per me un grande privilegio. L'apprendimento continuo deve essere parte della nostra vita professionale, in tutti i campi: è insieme un impegno per noi stessi e un privilegio.

Ho scelto di inserire nel titolo del mio intervento le parole “sicurezza” e “diritti” al plurale. Spiegherò perché, selezionando alcune sentenze della Corte costituzionale in cui i diritti emergono nella loro pluralità e dunque nella complessità di situazioni disparate, quelle che la Corte costituzionale fronteggia quotidianamente, sperimentando la realtà della vita delle persone.

Quanti sono presenti in questa sala e i frequentatori di questo corso si occupano da vicino dei temi cui farò cenno e raggiungono quotidianamente con il loro lavoro le persone. Dunque il terreno su cui confrontarci oggi è un terreno comune: quello segnato dal profilo personalistico della nostra Costituzione, quello che il compianto Presidente emerito della Corte Professor Vale-

(*) Presidente della Corte costituzionale. L'intervento costituisce la *lectio magistralis* tenuta il 12 dicembre 2022 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2022-2023 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

rio Onida ha ricondotto nella sua ultima lezione al “clima di spiritualità” entro cui la Costituzione ha visto la luce. Un clima di progettualità e insieme di concretezza che non dobbiamo dimenticare, ciascuno di noi nel proprio ruolo.

Il presupposto da cui muovono le mie considerazioni è una frase di Max Weber: lo “sviluppo delle formazioni istituzionali permanenti” serve a far retrocedere le tentazioni carismatiche. Le istituzioni servono a governare e indirizzare i sistemi democratici, a renderli trasparenti e vicini ai cittadini.

Comunicare è parte di questo sviluppo: spero che questo serva ad aggiungere trasparenza all’operato della Corte e a rendere noto, forse anche più accessibile il suo lavoro.

Ma ogni esercizio comunicativo, come quello che io oggi propongo a voi, serve alla Corte per ascoltare e con questo accrescere la sua autorevolezza istituzionale, attraverso il contatto diretto con i suoi interlocutori. Lontana ogni tentazione carismatica, dunque, ma – torno a usare questa espressione – apprendimento reciproco.

Sono tre gli esempi che intendo proporre per provare a coltivare il terreno della sicurezza dei diritti.

Il primo riguarda alcune sentenze della Corte che si occupano di ordine pubblico e sicurezza.

Lo Stato esercita una sua esclusiva competenza quando interviene sulla “sicurezza in senso stretto”, ovvero sulla sicurezza primaria. Quando la disciplina statale, che deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, incrocia le competenze concorrenti delle Regioni – per esempio nelle materie delle politiche sociali e dell’assistenza – la Corte costituzionale interviene a regolare i confini di queste stesse competenze, per far sì che la forza di una disciplina uniforme non si disperda in mille rivoli; ma anche per assicurare le specificità di realtà territoriali.

Non deve sembrare incompatibile con questa impostazione di fondo immaginare che si rivendichi una specificità dei luoghi e del territorio, per garantire sicurezza. Le occasioni in cui le Regioni riescono a operare in modo virtuoso senza sconfinare nella competenza dello Stato, sono quelle in cui maggiormente la Corte costituzionale apprezza soluzioni consensuali, come accade nelle disposizioni sulla c.d. sicurezza integrata, in cui è favorita la collaborazione con forze di polizia locale, anche al fine di migliorare “la qualità della vita e del territorio” secondo linee guida del Ministro dell’Interno.

In una recente sentenza (n. 161 del 2021, red. San Giorgio) la Corte ha ritenuto non in contrasto con la Costituzione una legge regionale lombarda del 2020 che, nel promuovere “protocolli d’intesa con gli uffici territoriali del governo”, mira a tutelare il personale sanitario nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più alto rischio di violenza.

La Corte illustra – sono sue le parole – la «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» e percorre la sua stessa giurisprudenza per dimostrare che, in più occasioni, sono stati evidenziati i margini di una intensificata e se si vuole più specifica garanzia per i cittadini nella legislazione regionale, soprattutto quando come nel caso esaminato, il coordinamento con la Polizia di Stato è inquadrato «in una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza».

Un uguale spirito collaborativo si riscontra nei “protocolli per la legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto di infiltrazioni mafiose (sentenza n. 177 del 2020, red. Modugno). Oppure quando, come in una legge della Basilicata, associazioni di volontariato regionale agiscono per prevenire e contrastare reati che colpiscono la popolazione anziana, con particolare attenzione ai delitti contro il patrimonio e «in una prospettiva di prevenzione sociale» coordinano la propria attività con le forze dell'ordine, anche mediante intese (sentenza n. 285 del 2019, red. Barbera).

Non conforme a Costituzione è il «controllo di vicinato», ancorché descritto come forma di cittadinanza attiva, in realtà ritenuto dalla Corte invasivo della competenza statale in materia di contrasto alla micro-criminalità urbana (sentenza n. 236 del 2020, red. Viganò).

Queste sentenze mostrano l'attenta valutazione della Corte chiamata a decidere nei ricorsi in via principale, ovvero in ricorsi tra parti – lo Stato e le Regioni – che si caratterizzano per la loro politicità, insita nella scelta stessa delle censure. Il vaglio è sempre sulla costituzionalità delle leggi, ma l'alto tasso di tecnicismo che queste decisioni comportano induce ad apprezzare, negli esempi prima proposti, che non si disperde l'attenzione per le persone, che restano al centro delle preoccupazioni della Corte. La Corte pre-occupa lo spazio dei loro diritti per confermarne l'importanza e la sicurezza.

Il secondo esempio ha a che fare con la sicurezza di un nucleo essenziale di diritti da garantire alle persone private della libertà. Cito alcune decisioni della Corte costituzionale per affermare che anche a chi ha sbagliato la Costituzione offre un filo da sciogliere, un percorso da seguire per non abbandonare la speranza. Questo può accadere perché l'accesso ad alcuni benefici previsti dall'ordinamento penitenziario è anche reso possibile dalla presenza consapevole e impegnata della Polizia penitenziaria, il cui lavoro non deve essere oscurato, anzi valorizzato.

La sicurezza dei diritti, in questi casi, si misura con gli strumenti di cui la Corte dispone quando contrasta gli automatismi e ricerca una personaliz-

zazione della pena, sulla strada della risocializzazione dei detenuti, specialmente se a questi fanno capo responsabilità genitoriali.

Per garantire il miglior interesse dei minori (*Best interest of the child*), ad esempio, la Corte ha affermato che deve essere riconosciuto l'accesso alla detenzione domiciliare anche al di fuori dei limiti posti dall'ordinamento. Ha dunque esteso anche al padre la fruibilità di misure più flessibili per minori fino a 10 anni, sempre che non esista pericolo di fuga (sentenza n. 30 del 2022, red. Petitti) e a madri detenute con figli gravemente disabili, anche se di età superiore ai 10 anni (sentenza n. 18 del 2020, red. Cartabia).

Sono evocative le parole di Papa Francesco che tempo addietro, in un incontro con l'Associazione internazionale di diritto penale, ha affermato che deve essere contenuta "l'irrazionalità punitiva", per creare una "giustizia penale restaurativa".

Ebbene, la Corte ha sostenuto (sentenza n. 149 del 2018, red. Viganò) che «la personalità del condannato non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso in passato». Ci deve essere la «prospettiva di un possibile cambiamento», nonché «progressività trattamentale e flessibilità della pena». La Corte EDU fa eco a questa voce – nella prospettiva della tutela dei diritti umani – parlando di dignità e risocializzazione del condannato.

Già nel 1997 (sentenza n. 173, red. Vassalli), del resto, si era parlato di «finalità umanitaria ed assistenziale» che si connette alle condizioni di salute della persona condannata.

Le sentenze citate rivelano la delicatezza del particolare bilanciamento che spetta alla Corte effettuare: la "difesa sociale" da un lato, la persona umana dall'altro. La Corte ha affermato: chi è privato della libertà «ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (sentenza n. 349 del 1993, red. Ferri).

Torna in mente Simone Weil e il suo saggio "Prima radice" che proponeva, in modo avveniristico e provocatorio per i tempi in cui scriveva – era il 1943 – una funzione terapeutico-redentiva della pena, che avrebbe dovuto presupporre il consenso di chi tale pena doveva subire. Un'eco da un mondo lontano, che ci riporta a un presente complesso in cui la sicurezza dei diritti è una trama più realistica da tessere, se c'è la collaborazione di chi garantisce l'equilibrio dei poteri, fra questi le Forze dell'ordine e le Corti, ciascuno nel suo ruolo.

Il terzo esempio che propongo è tratto da due sentenze della Corte costituzionale che, nel costante confronto con la Corte di giustizia dell'Unione europea, mettono a fuoco i diritti di cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti ad accedere a prestazioni sociali.

Questa è stata l'occasione per la Corte costituzionale di dialogare con la Corte di Lussemburgo in modo proficuo, nel solco di un reciproco rispetto.

In una prima sentenza (n. 54 del 2022, red. Sciarra) si riprendono le redini del processo costituzionale, dopo aver atteso la risposta della Corte di giustizia sollecitata da un quesito in via pregiudiziale, inviato dalla stessa Corte costituzionale.

Già questo elemento – una Corte costituzionale che si rivolge alla Corte di giustizia e con essa intavola una conversazione orientata alla cooperazione – sta a rappresentare che si è instaurata una ricerca comune, per affermare la sicurezza dei diritti.

Si tratta questa volta di diritti nazionali e europei tenuti insieme da standard di tutela che si intersecano, senza sovrapporsi; la Corte costituzionale è consapevole di una realtà giuridica – l'appartenenza alla comunità delle Corti europee – entro la quale non si sottrae, ma si aggiunge un ulteriore tassello al diritto nazionale.

Nell'affermare che è incostituzionale l'esclusione di cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti dall'erogazione di prestazioni di sicurezza sociale, quali l'assegno di maternità e quello di natalità, riservati a famiglie bisognose, la Corte costituzionale ha applicato il principio di eguaglianza. Ha reso certi i diritti di quanti, lavorando regolarmente nel nostro Paese, contribuiscono alla nostra crescita. Sicurezza dei diritti significa, in questi casi, inclusione e partecipazione alla vita della collettività. Significa anche condivisione con gli altri Stati membri di un principio europeo, quello della parità di trattamento, ben incardinato nei Trattati, nella Carta dei diritti fondamentali e nel diritto secondario.

In una seconda sentenza, questa volta incentrata sull'assegno per il nucleo familiare – anch'esso una prestazione di sicurezza sociale riservata a famiglie bisognose – la Corte ha dichiarato che un principio chiaro, ben determinato, quale è il principio di parità di trattamento, è vincolante per i giudici comuni, così come lo sono le sentenze della Corte di giustizia. A quest'ultima si era rivolta la Corte di Cassazione in via pregiudiziale, ricevendo risposte cristalline circa il contrasto della disciplina italiana con il diritto europeo. La Corte costituzionale, con una pronuncia di inammissibilità, ridà la parola alla Corte di Cassazione, perché affermi essa stessa, quale giudice insieme nazionale ed europeo, il diritto alla parità di trattamento di cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti.

Anche questo è un contributo alla sicurezza dei diritti, intesi questa volta come diritti di chi lavora, nonché alla sicurezza dei rapporti che legano in modo dialettico le Corti nazionali alla Corte di Lussemburgo.

Mi piace chiudere questo mio intervento con una immagine proposta da uno storico delle Costituzioni, Maurizio Fioravanti in un suo libro: fra il cerchio e l'ellisse, la figura geometrica che più si addice a illustrare l'espandersi dei valori costituzionali è la seconda.

Mentre il cerchio è figura troppo semplice per racchiudere la complessità, all'interno dei due poli dell'ellisse si attua la Costituzione e si stemperano le diseguaglianze. La Corte costituzionale è dentro l'ellisse, pronta a ricevere le richieste di giustizia, sollecitata dai giudici che sollevano questioni di legittimità costituzionale – ecco il moto dal basso verso l'alto – così come a dirimere i conflitti tra poteri dello Stato o fra Stato e Regioni – con questo suggerendo un movimento dal centro alla periferia. Una Corte attiva che affianca all'autorevolezza delle sue decisioni l'ascolto verso quanti chiedono giustizia costituzionale.

Non so se sia corretto dire che quello parlato dalla Corte è un linguaggio laico: non può la Corte giudicare la salvezza, né praticare il perdono, perché il suo è un giudizio sulle leggi che la porta ad adottare criteri solo apparentemente astratti: la ragionevolezza, la proporzionalità, il bilanciamento. La sua bilancia pende per definizione dalla parte dei diritti; la complessità del mondo e delle leggi le insegna a bilanciare sempre nuove ragioni e nuove esigenze. In questo percorso è essenziale l'apporto di tutti noi e di tutti voi.

Vi ringrazio per l'attenzione e vi auguro ogni successo negli studi e nella vita professionale.

PARTE II
Articoli e Saggi

Inquadramento generale della normativa in materia di speciali misure di protezione in favore dei collaboratori e dei testimoni di giustizia. Le attività della Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione e i compiti della Segreteria della Commissione. Focus sugli atti di indirizzo e sulle delibere di massima della Commissione e sulle relazioni operative tra Segreteria e Servizio Centrale di Protezione

di Cristina Miller*

Abstract

La tematica delle speciali misure di protezione in favore di collaboratori e di testimoni di giustizia si inquadra in quella, più generale, delle tutele che l'ordinamento prevede a favore di persone soggette a pericolo o minacce da parte di terzi, singoli o associazioni criminali che siano. Si deve a Giovanni Falcone, all'epoca Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero di Grazia e Giustizia, il d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con la legge 15 marzo 1991, n. 82, che introdusse una disciplina organica della speciale protezione per coloro che collaborano con la giustizia. Nel corso dell'applicazione trentennale della normativa, le mafie hanno cambiato fisionomia e strategia di azione, ma il fenomeno della collaborazione non ha perso di importanza. Se la l. 82/91 rappresenta ancor oggi la "pietra miliare" del sistema delle speciali misure, il quadro normativo in materia ha subito importanti modifiche, tra cui la più significativa è l'aver differenziato il testimone dal collaboratore di giustizia, prevedendo misure tutorie e di assistenza specifiche, oltre alla possibilità per i testimoni di contare sul supporto di un "referente" dedicato.

Il sistema della speciale protezione poggia su quattro pilastri fondamentali: l'Autorità giudiziaria, la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure, il Servizio Centrale di Protezione e i Prefetti. A questi si aggiungono la Segreteria Tecnica della Commissione Centrale e i Nuclei Operativi di Protezione, articolazioni periferiche del Servizio Centrale.

Baricentro del sistema è la Commissione Centrale, istituita presso il Ministero dell'Interno. Organo di alta amministrazione individuato dal legi-

slatore quale strumento di equilibrio tra le diverse istanze sottese alla materia, quella della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, finalizzata a rafforzare l'attività di contrasto alla criminalità, e quella di politica criminale, volta a implementare la capacità di prevenzione dei reati. Le valutazioni della Commissione tengono conto dei pareri resi dall'Autorità giudiziaria, in particolare dal Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, dall'Autorità di pubblica sicurezza e dal Servizio Centrale di Protezione e sono effettuate con il supporto della Segreteria Tecnica.

Dopo aver tracciato le linee generali della normativa in materia, ci si soffermerà sull'attività della Commissione Centrale, in particolare sulla funzione di indirizzo e sul ruolo che essa svolge nell'evoluzione del sistema attraverso le delibere di massima, con cui stabilisce linee guida o indirizzi interpretativi su questioni complesse e si delinearanno i compiti della Segreteria Tecnica, sempre più rilevanti nelle varie fasi della procedura.

Si analizzeranno, infine, gli aspetti operativi della protezione e dell'assistenza, di competenza del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione, oltre che dei referenti territoriali della sicurezza, e le relazioni operative tra Servizio Centrale e Segreteria Tecnica della Commissione.

** * **

The issue concerning special protection measures for the benefit of collaborators and witnesses of justice falls within the general framework regarding the safeguards provided by the legislation for persons facing threats or dangerous situations coming from third parties, single individuals or criminal associations. When Giovanni Falcone was the Director General of Criminal Affairs at the Ministry of Justice, the Decree Law No. 8 of 15 January 1991 was issued. Then, it was converted into Law No. 82 of 15 March 1991, which introduced a set of rules regulating the special protection of those who cooperate with justice. During the thirty years in which this legislation has been implemented, the Mafia-type organizations have changed their structure and strategy, but the collaborators and witnesses of justice have continued to cooperate with judicial authorities. It is to be pointed out that Law No. 82 of 1991 has been representing up to now the "milestone" of the system of special protection measures, although the regulatory framework in this field has been subjected to remarkable changes, the most important of which can be considered the distinction between witness and collaborator of justice, providing for special protection and assistance measures as well as the possibility for witness to benefit from the support of a dedicated contact point.

The system of special protection is based on four main pillars: the Judicial Authority, the Central Commission for the setting up and the implementa-

tion of the special measures, the Central Protection Service and the Prefetti. Moreover, the Technical Secretariat of the Central Commission and the Operational Protection Units, attached to the Central Service, are to be mentioned.

The focal point of this system is the Central Commission, attached to the Ministry of the Interior. It is an important administration body provided for by the legislator and it is considered to be a useful tool to balance and regulate the different aspects of this issue, such as for example the cooperation with Judicial Authority, aimed at strenghtening the fight against organized crime, as well as the criminal policy, aimed at developing and implementing the activity of crime prevention. The assessments provided by the Commission take into account the remarks delivered by the Judicial Authority, in particular the National Anti-Mafia and Counter-Terrorism Public Prosecutor, the Public Security Authority and by the Central Protection Service, and they are given with the support of the Technical Secretariat.

After illustrating the general outlines of the legislation in this field, the activity conducted by the Central Commission has been analyzed, in particular the advising function and the role it carries out in the development of this system by means of the general resolutions, used by the Commission to establish the guidelines or the interpretation trends regarding complex topics. Moreover, the tasks assigned to the Technical Secretariat have been described. These tasks have become more and more important during the different stages of the procedure.

Finally, the operational aspects of protection and assistance measures, which fall within the remit of the Central Protection Service and of the Operational Protection Units, as well as of the territorial security contact points, have been analyzed, together with the operational relations between the Central Service and the Technical Secretariat of the Commission.

* * *

1. La normativa in materia di speciali misure di protezione di collaboratori e testimoni di giustizia

1.1. Dal “fenomeno” della collaborazione al sistema della protezione

Le speciali misure di protezione in favore di collaboratori e di testimoni di giustizia si inquadrano tra le tutele che l'ordinamento prevede per le per-

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatrice del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

sono soggette a pericolo o minacce da parte di terzi, singoli o associazioni criminali che siano.

Già l'art. 1 del T.U.L.P.S. (R.d. 18 giugno 1931, n. 773) riconosceva all'Autorità di Pubblica Sicurezza la competenza a garantire la tutela dei cittadini e della loro incolumità, confermata poi dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, che le attribuisce la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica.

In linea generale, le misure di tutela personali previste dall'ordinamento si distinguono in:

- misure c.d. ordinarie di protezione, ossia misure per finalità di sicurezza di competenza del Prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, che ha la responsabilità della protezione e della tutela dei soggetti considerati, in virtù di particolari circostanze, esposti a pericolo per la propria incolumità;

- misure di tutela personale per coloro che in ragione della carica rivestita, per le funzioni che esercitano o hanno esercitato e per altri comprovati motivi, sono soggetti a pericoli o minacce, attuali o potenziali, per loro stessi o per i loro familiari¹;

- *speciali misure di protezione*, previste per coloro che rendono dichiarazioni all'Autorità Giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti di criminalità organizzata ovvero altri delitti previsti dalla legge, esponendo se stessi o i propri familiari a grave pericolo per la propria incolumità. Le speciali misure si distinguono da quelle ordinarie non solo per i soggetti che ne sono destinatari (collaboratori o testimoni di giustizia), ma anche per i soggetti che le dispongono e vi danno attuazione.

La legislazione in tema di protezione e assistenza dei collaboratori di giustizia risale ad una stagione storica, quella degli anni '80 e '90 del secolo scorso, nella quale si impose la necessità di un'immediata e adeguata risposta al dilagare della criminalità organizzata, definendo una nuova strategia, nuove metodiche e nuovi strumenti nell'attività di contrasto. Ciò avvenne principalmente estendendo alla collaborazione per fatti di mafia la normativa premiale introdotta tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 in tema di sequestro di persona e di dissociazione dai delitti terroristici.

Il più deciso sostenitore dell'importanza di estendere la normativa pre-

1) Per questa categoria di soggetti, l'Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza personale (U.C.I.S.), istituito con l. 133/2002 presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha il compito di assicurare misure di protezione in relazione al livello di rischio. La stessa legge ha istituito gli Uffici Provinciali per la Sicurezza Personale (U.P.S.P.) presso le Prefetture. Con il d.m. 6 febbraio 2020, l'U.C.I.S. è stato collocato all'interno dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia (art. 54).

miale ai collaboratori di mafia e di introdurre disposizioni specifiche per la tutela dei collaboratori contro le vendette delle organizzazioni criminali contro cui rendevano dichiarazioni fu Giovanni Falcone. Parlando delle dichiarazioni di Buscetta nel c.d. maxiprocesso, il magistrato descriveva così l'importanza del contributo dei pentiti nei processi di mafia: "... *Prima di lui, non avevamo che un'idea superficiale del fenomeno mafioso. Con lui abbiamo cominciato a guardarvi dentro. Ma soprattutto ci ha dato una visione globale, ampia, a largo raggio del fenomeno mafioso. Ci ha dato una chiave di lettura essenziale, un linguaggio, un codice...*".

Secondo Falcone, per evitare un'inammissibile commistione di ruoli nonché l'insorgere di pericoli per la genuinità delle acquisizioni probatorie², l'attuazione delle misure di protezione avrebbe dovuto essere affidata ad organi diversi da quelli investigativi e, se possibile, ad uno specifico ed autonomo organismo, sulla falsariga di quelli già esistenti in altri Paesi³.

La possibilità di adottare misure di protezione nei confronti dei collaboranti per fatti di mafia fu, per la prima volta, prevista dall'art. 1-ter, c. 3, d.l. n. 629/1982 introdotto dall'art. 2 l. 486/1988⁴, ma fu solo agli inizi degli anni '90 del secolo scorso che fu data sistematicità alla normativa in tema di collaborazione con la giustizia, disciplinando in maniera organica gli aspetti penale, penitenziario, processuale e tutorio della materia.

Il d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modifiche nella legge 15 marzo 1991, n. 82⁵, costituisce la prima disciplina organica in materia di collaboratori di giustizia. È il periodo in cui entra in vigore il nuovo codice di procedura penale⁶ e vengono istituite nuove strutture investigative⁷ e giudi-

2) Il problema dell'attendibilità delle dichiarazioni si poneva per i collaboratori per fatti di mafia ancor più che per i terroristi. Era diffusa la convinzione che, mentre il terrorista poteva dissociarsi per scelte anche prive di un connotato utilitaristico, la situazione del mafioso fosse diversa per le caratteristiche, le finalità e i metodi utilizzati dall'associazione di appartenenza. Era forte il timore che l'introduzione di una normativa premiale potesse essere più funzionale alla risoluzione di conflitti interni all'organizzazione che non alle esigenze dello Stato di disgregarne i vincoli e la struttura.

3) Il riferimento è allo United States Federal Witness Protection Program istituito nel 1970 dall'Organized Crime Control Act, gestito dallo U.S. Marshals Service e modificato dal Comprehensive Crime Control Act (1984), per garantire la sicurezza dei testimoni in materia di criminalità organizzata, traffico di droga, terrorismo e altri crimini rilevanti.

4) La norma consentiva all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, istituito all'indomani dell'omicidio del Generale Dalla Chiesa il 4 settembre 1982, di adottare o far adottare agli uffici competenti tutte le misure idonee ad assicurare l'incolumità delle persone e dei loro prossimi congiunti "esposti a grave pericolo per effetto della loro collaborazione nella lotta contro la mafia...".

5) Recante "Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia".

6) D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, in vigore dal 24 ottobre 1989.

7) Sempre agli inizi degli anni '90 furono riorganizzate le strutture investigative con competenza in

ziarie⁸. Il nuovo processo penale, di stampo accusatorio, ispirato all'oralità e all'acquisizione della prova nel dibattimento, attribuisce un rilievo fondamentale alla testimonianza e alla chiamata in correità e le dichiarazioni rese dal pentito assumono un ruolo sempre più rilevante.

In questo quadro generale, il capo II della l. 82/91, dopo aver individuato destinatari e speciali misure di tutela, diverse in base al pericolo cui sono esposti i dichiaranti per effetto della collaborazione, istituisce il c.d. "sistema della speciale protezione", che si fonda su quattro pilastri: la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione dello speciale programma di protezione, con il compito di definire e attuare le speciali misure; il Procuratore della Repubblica o il magistrato della Procura Distrettuale Antimafia, che propone le misure per chi collabora; i Prefetti e il Servizio Centrale di Protezione, che vi danno attuazione.

La l. 82/91, che rappresenta ad oggi la legge fondamentale in materia, è stata nel tempo modificata ed integrata. La legge 13 febbraio 2001 n. 45⁹, in particolare, ha previsto accertamenti più rigorosi per l'ammissione alla speciale protezione e per la concessione di attenuanti e benefici penitenziari, introducendo una netta distinzione tra momento premiale e tutorio¹⁰ e, soprattutto, tra chi collabora essendo "intraneo" all'organizzazione criminale (collaboratore) e chi, invece, ne è al di fuori (testimone)¹¹. Ma fu necessario attendere diciassette anni perché fosse introdotta una normativa speciale integralmente dedicata ai testimoni, con la legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia"¹².

tema di contrasto alla criminalità organizzata, con l'istituzione della D.I.A. e dei Servizi Centrali e interprovinciali di polizia giudiziaria, (d.l. 345/91, conv. con l. 410/91).

- 8) Con d.l. n. 367/1991 (conv. con l. 8/1992) furono istituite le Direzioni Distrettuali Antimafia e la Direzione Nazionale Antimafia, nuove forme organizzative delle attività di indagine sulla criminalità organizzata, finalizzate alla specializzazione e al coordinamento tra gli uffici del pubblico ministero in ambito nazionale. Con il d.l. 7/2015, convertito con l. 43/2015 vennero assegnate alla D.N.A. competenze anche in materia di terrorismo.
- 9) "Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza".
- 10) La concessione delle misure di protezione fu svincolata da quella delle attenuanti e dei benefici penitenziari, stabilendo che di questi ultimi potessero fruire anche collaboratori non ammessi a misure di tutela (sistema del c.d. "doppio binario"). In linea con i principi del giusto processo, fu previsto che i collaboratori affrontassero in contraddittorio le persone da loro accusate e si cercò di impedire alle organizzazioni criminali di creare "falsi pentiti" e, a questi, di concertare dichiarazioni o di rilasciarle "a rate", per fruire di attenuanti e benefici penitenziari o colpire avversari attraverso l'uso distorto della giustizia.
- 11) Le nuove disposizioni fissarono differenziate e più estese forme di tutela e di assistenza per i testimoni di giustizia (artt. 16-bis e 16-ter d.l. 8/91, convertito con l. 82/91).
- 12) A completare il quadro normativo si segnalano il d.lgs. 119/93 "Disciplina del cambiamento di generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia"; il d.m. 161/2004 "Regolamento ministeriale concernente le speciali misure di protezione per i collaboratori e i testimoni di giustizia"; il d.m. 138/2005 "Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia".

1.2. I destinatari delle speciali misure e le dichiarazioni rilevanti ai fini della loro applicazione

L'art. 9, c. 2 e 3, l. 82/91 prevedeva come beneficiari delle speciali misure i *collaboratori di giustizia*, ossia soggetti legati a sodalizi criminali che rendono dichiarazioni all'A.G. su delitti di cui all'art. 380 c.p.p., esposti ... *a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o al giudizio...*

L'ambito dei delitti oggetto di collaborazione è stato poi più volte ampliato¹³ fino all'attuale formulazione, che prevede che le dichiarazioni possono essere rese su "delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero ricompresi fra quelli di cui all'art. 51, c. 3-bis, c.p.p, agli artt. 600-bis, 600-ter, 600-quater e 600, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art 600-quater".

Come si è detto in precedenza, con la l. 45/2001 è stata riconosciuta l'autonoma figura del *testimone di giustizia*, ossia del cittadino che informa l'Autorità giudiziaria su fatti delittuosi, per esserne stato testimone o, più spesso, vittima. I presupposti per l'attribuzione dello *status* di testimone sono stati poi resi più stringenti dalla l. 6/2018, come si vedrà in seguito.

Le speciali misure di protezione si applicano anche ai *prossimi congiunti*, a coloro che convivono stabilmente con il collaboratore o con il testimone o, in caso di particolari situazioni, a coloro che sono esposti a grave, concreto ed attuale pericolo a causa delle relazioni intrattenute con il collaboratore o con il testimone¹⁴. Nel valutare l'ammissione di familiari alle speciali misure di protezione, la Commissione deve da un lato tener conto del pericolo per la riservatezza (e, dunque, per la sicurezza) che deriva da un'eccessiva estensione delle misure, dall'altro della possibilità di autonomi contributi alle indagini che i familiari dei collaboratori possono fornire, perché anch'essi vicini o appartenenti all'organizzazione criminale, per evitare che beneficino delle speciali misure senza dissociarsi o fornire contributi alla giustizia. Una volta ammessi a programma, secondo consolidata giurisprudenza, i familiari dei collaboratori o dei testimoni non sono titolari di posizioni autonome, ma derivate da quelle del titolare¹⁵.

e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione"; il d.m. 174/2020 "Regolamento in tema di assunzione dei testimoni di giustizia nella pubblica amministrazione".

13) Dapprima con la l. 45/2001, che ha sostituito l'art. 380 c.p.p. con l'art. 51 c.p.p. per individuare l'ambito oggettivo della dichiarazione, poi dalle leggi 228/2003 e 38/2006.

14) Art. 9, c. 5, l. 82/91 e art. 1, c 2, l. 6/2018.

15) Il Consiglio di Stato ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso presentato da congiunti avverso il prov-

Quanto alle *dichiarazioni rilevanti* ai fini dell'attribuzione dello *status* di collaboratore, l'art. 9, c. 3 della l. 82/91 stabilisce che devono essere rese in un procedimento penale ed avere carattere di intrinseca *attendibilità, novità, completezza o notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio*. Le dichiarazioni sono rilevanti anche se utili a far luce sulla struttura, sugli obiettivi, le finalità e le modalità operative, o sulle relazioni nazionali o internazionali di organizzazioni criminali di stampo mafioso, terroristico o eversivo. A differenza di quelle del collaboratore, le dichiarazioni del testimone possono essere rese su qualsiasi delitto, purché caratterizzate da fondata, intrinseca attendibilità e rilevanti per le indagini e il giudizio (art. 2, c. 1, lett. a, l. 6/2018).

Quando manifesta la volontà di collaborare, il soggetto deve fornire al Procuratore della Repubblica, entro 180 giorni, tutte le notizie in suo possesso utili alla ricostruzione dei fatti e delle circostanze sui quali è interrogato, nonché degli altri fatti di maggiore gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza, oltre che alla individuazione e alla cattura dei loro autori. Deve altresì riferire informazioni, necessarie alla individuazione, al sequestro e alla confisca del denaro, dei beni e di ogni altra utilità di cui la persona o altri appartenenti a gruppi criminali dispongono direttamente o indirettamente¹⁶.

Nello stesso termine viene redatto il c.d. *verbale illustrativo* dei contenuti della collaborazione, che costituisce uno dei presupposti per l'erogazione delle speciali misure di tutela e dei benefici penitenziari¹⁷. Si tratta di una sorta di documento programmatico della collaborazione, primo fondamentale strumento di controllo sull'attendibilità delle dichiarazioni rese dal collaboratore o dal testimone. La redazione del verbale illustrativo oltre il termine impedisce alla Commissione Centrale di concedere le speciali misure o, se già applicate, impone di revocarle.

1.3. Gli altri soggetti coinvolti nel sistema delle speciali misure di protezione. In particolare, il ruolo dell'Autorità giudiziaria

Come detto in precedenza, il sistema delle speciali misure di protezione si fonda su quattro pilastri:

vedimento di non proroga del programma speciale di protezione del collaboratore e, di conseguenza, dei familiari (C.d.S. ord. 1839/2017), evidenziando come non sia autonomamente valutabile l'esposizione a pericolo del familiare, quando venga meno la collaborazione o le ragioni che giustificano la protezione (C.d.S. 1702/2019). Si vedano C.d.S., sez. VI, 29 gennaio 2008, n. 243; C.d.S., sez. III, n. 3690/2012.

16) Le informazioni relative alla individuazione di denaro, beni e altre utilità non sono richieste quando la volontà di collaborare è stata manifestata dai testimoni (art. 16-quater, c. 2, l. 82/91, introdotto con la l. 45/2001).

17) Il verbale, inserito in un fascicolo tenuto dal Procuratore della Repubblica che svolge le indagini, è sottoposto a regime di segretezza e non deve essere inviato alla Commissione Centrale che delibera sull'applicazione delle speciali misure.

– *il Procuratore della Repubblica* che indaga sui fatti indicati nelle dichiarazioni del collaboratore o dal testimone, competente ad effettuare la proposta di adozione delle speciali misure¹⁸. Quando le dichiarazioni sono rese su fatti riconducibili ai delitti di cui all'art. 51 c. 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p., su cui indagano più uffici del pubblico ministero, la proposta è formulata da uno di questi, d'intesa con gli altri, e comunicata al *Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*, il quale ha anche il potere di risolvere eventuali conflitti tra gli uffici stessi;

– *la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione*, organo di alta amministrazione istituito con la legge n. 82/91 (art. 10), che delibera sull'applicazione delle speciali misure di protezione, sulle modifiche, sulla proroga e la loro revoca;

– *i Prefetti*, che svolgono un ruolo fondamentale nel sistema di protezione già nella primissima fase della collaborazione. Quando l'Autorità giudiziaria avanza la proposta per l'ammissione di un soggetto ad un piano provvisorio di protezione, il Prefetto della località di origine ha la responsabilità di provvedere nell'immediato alla sicurezza degli interessati. In questa fase di "misure urgenti" è il Prefetto che decide la collocazione delle persone da tutelare, affidandole alle Forze di polizia territoriali¹⁹. Ha, inoltre, la competenza ad attuare le speciali misure in località di origine in caso di mancato trasferimento in località protetta; esprime pareri alla Commissione Centrale in sede di proroga, fornendo elementi sul comportamento degli interessati e sull'idoneità delle misure in relazione al rischio; segnala alla Commissione ogni comportamento rilevante per la revoca delle misure. Infine, la Prefettura è competente per gli adempimenti connessi al rilascio della documentazione di copertura;

– *il Servizio Centrale di Protezione* (di seguito, anche S.C.P.), organismo interforze istituito con d.m. del 26 maggio 1995 presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che dà attuazione al piano provvisorio e allo speciale programma, avvalendosi di articolazioni dipendenti (Nuclei Operativi di Protezione).

Per quanto concerne, in particolare, il ruolo dell'Autorità giudiziaria, esso è estremamente rilevante in tutte le fasi del procedimento per l'applicazione della speciale protezione, dalla proposta per l'ammissione all'istruttoria per la modifica o la cessazione delle misure.

18) La proposta può essere avanzata anche dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, sentito il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

19) Durante la permanenza dei collaboratori e dei testimoni nel sistema di protezione, il Prefetto provvede all'individuazione del "referente territoriale per il profilo tutorio", cui sono affidati compiti connessi alla tutela del protetto. Nella fase delle "misure urgenti", il Prefetto può chiedere l'autorizzazione all'utilizzo dei fondi di cui all'art. 17 l. 82/91.

Oltre ad essere organo proponente delle speciali misure, il P.M. che svolge le indagini esprime pareri ai fini della revoca sulle violazioni comportamentali o sull'estensione del programma ad altri soggetti esposti a pericolo per effetto delle dichiarazioni del collaboratore.

La revoca del programma per violazioni comportamentali rappresenta un momento critico per il sistema: le violazioni comportamentali che possono essere valutate ai fini della revoca²⁰ non incidono, infatti, sull'attendibilità delle dichiarazioni rese fino a quel momento, ma possono evidentemente influire sul prosieguo delle indagini. Nell'esprimere un parere ai fini della revoca, quindi, il P.M. deve distinguere tra violazioni indicative di un reinserimento nell'organizzazione criminale e quelle che possono considerarsi "estemporanee" e valutarle in funzione di altri fattori, come il fatto che il collaboratore abbia terminato o meno i suoi impegni con la giustizia o sia ancora esposto al pericolo di ritorsioni. Tra i pareri resi sulle misure di protezione, particolare importanza rivestono anche quelli delle Procure Distrettuali sui luoghi di destinazione dei protetti, ai fini dell'esclusione di Regioni dove l'organizzazione criminale di appartenenza o organizzazioni affini possono mettere in pericolo la sua sicurezza.

Sempre più spazio hanno assunto, poi, i pareri del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, sia nella fase della proposta che nella fase dell'istruttoria. Oltre ad essere sentito quando vi siano più indagini collegate e la proposta viene avanzata da uno degli uffici "d'intesa con gli altri"²¹, il Procuratore della Repubblica che formula la proposta può sempre richiedere informazioni al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo quando ritenga che le informazioni in possesso della D.N.A., in virtù dei suoi poteri di coordinamento, possano essere utili a supportare la delibera della Commissione²². Sempre in virtù di tali poteri, il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo può svolgere una funzione di controllo sulla completezza, attendibilità e novità delle dichiarazioni.

1.4. Il contenuto delle speciali misure di protezione

L'art. 10 l. 82/91 stabilisce che nei casi in cui le misure di tutela adottabili dall'Autorità di pubblica sicurezza o, se si tratta di detenuto, dal Ministero

20) Si tratta, come si vedrà in seguito, di violazioni degli obblighi di cui all'art. 12 l. 82/91.

21) Art. 11, c. 2, l. 82/91.

22) Il parere potrà essere richiesto, oltre che al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, ai Procuratori Generali presso le Corti d'Appello interessate (art. 11, comma 4, d.l. 8/91, conv. dalla l. 82/91).

della Giustizia - D.A.P. non siano adeguate a garantire l'incolumità e il pericolo derivi dagli elementi forniti per lo sviluppo delle indagini, possono essere applicate speciali misure di protezione.

Tali misure, eccezionali e residuali rispetto a quelle di tutela ordinarie di cui alla l. 121/81 e a quelle di competenza dell'UCIS, si distinguono in:

- piano provvisorio;
- speciali misure adottabili in località di origine;
- programma speciale di protezione (o programma definitivo per i testimoni).

Il piano provvisorio di protezione viene richiesto, in genere, non appena viene manifestata la volontà di collaborare con la giustizia²³. La proposta di applicazione contiene un'indicazione sommaria dei fatti oggetto di collaborazione, i motivi per cui sono ritenuti attendibili e di notevole importanza, le notizie e gli elementi utili a valutare la gravità e l'attualità del pericolo, nonché i motivi per cui vi è urgenza di provvedere.

La proposta di piano provvisorio è indirizzata alla Commissione Centrale, che delibera entro la prima seduta successiva. Trattandosi di un provvedimento di natura cautelare, il piano cessa di avere effetto se, decorsi 180 giorni, l'autorità competente non trasmette la proposta di speciali misure alla Commissione e questa non delibera con le modalità ordinarie²⁴.

Il contenuto del piano provvisorio²⁵ è stabilito dalla Commissione in relazione all'esposizione a pericolo dei soggetti interessati, tenendo conto degli elementi disponibili o successivamente acquisiti nonché delle misure adottate dal Prefetto, che possono essere confermate, integrate o modificato.

In caso di situazioni di eccezionale urgenza, nelle more della delibera, l'autorità proponente può segnalare al Prefetto del luogo dove dimorano il collaboratore, il testimone e le altre persone per le quali si propone la protezione, la necessità di adottare immediate misure per la tutela della loro incolumità (c.d. *misure urgenti del Prefetto*, ex art. 13 l. 82/91).

Le speciali misure di protezione adottate in località di origine sono disposte dalla Commissione quando l'esposizione a pericolo del collaboratore

23) Art. 13 l. 82/91, art 12 l. 6/2018, art 4 e ss. d.m. 161/2004.

24) Il termine è considerato ordinario, poiché per la cessazione del piano provvisorio è necessaria comunque una pronuncia della Commissione Centrale.

25) Il piano provvisorio può prevedere: misure di vigilanza e tutela a cura degli organi di polizia competenti; accorgimenti tecnici di sicurezza (es. sistemi di videosorveglianza presso il domicilio); trasferimento in Comuni diversi da quelli di residenza o in località segreta in casi di particolare gravità; assistenza economica (spese alloggiative, assegno di mantenimento); modalità di custodia particolari se il destinatario è detenuto, ovvero traduzioni e piantonamenti; ogni altra misura ritenuta necessaria (art. 6 d.m. 161/2004).

o del testimone non sia tale da rendere necessaria l'adozione di uno speciale programma o quando il testimone non accetti il trasferimento in località protetta²⁶. Il contenuto delle misure è determinato ed attuato dal Prefetto²⁷ del luogo di residenza del collaboratore o del testimone, all'esito di riunioni tecniche di coordinamento delle Forze di polizia o di Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Le misure in località di origine hanno assunto particolare rilievo con l'entrata in vigore della l. 6/2018, che riconosce l'eccezionalità del trasferimento del testimone in altra località, da applicare quando le altre misure siano inadeguate rispetto alla gravità e all'attualità del pericolo²⁸.

Il programma speciale di protezione, deliberato dalla Commissione quando l'esposizione a pericolo renda necessario il trasferimento in località protetta e il destinatario accetti il trasferimento, comprende misure di tutela e misure di assistenza²⁹.

Per i testimoni, atteso il diverso *status* giuridico, le misure possono essere di tutela, di sostegno economico e di reinserimento sociale e lavorativo e saranno esaminate nel paragrafo che segue.

1.5. In particolare, le “speciali misure” per i testimoni di giustizia

Con la l. 6/2018 viene compiutamente e rigorosamente delineata la figura del testimone di giustizia, introducendo una serie di novità quanto alla disciplina applicabile, molte delle quali altro non sono se non la cristallizzazione in norma primaria di prassi e linee interpretative già tracciate dalla Commissione Centrale.

L'art. 3 l. 6/2018 individua misure di tutela, misure di sostegno economico e misure di reinserimento socio-lavorativo applicabili a tutti i testimoni, sia in località di origine che in località protetta; fanno eccezione solo alcuni

26) Le speciali misure consistono in misure di tutela a cura degli organi di polizia territorialmente competenti, analoghe a quelle previste nel piano provvisorio, nonché interventi contingenti, anche di carattere economico, finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale e ogni altra misura necessaria, nel rispetto delle direttive del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza (art. 7 d.m. 161/2004).

27) Rispetto alle c.d. misure ordinarie, per le speciali misure in loco il Prefetto esercita le proprie attribuzioni nell'ambito della l. 82/91 e si rapporta con la Commissione e con il S.C.P.

28) Art. 4, c. 2, l. 6/2018.

29) Il programma può altresì prevedere misure di assistenza, tra cui, quando il collaboratore non può provvedervi: sistemazione alloggiativa; spese per trasferimenti per motivi di sicurezza, sanitari o di reinserimento sociale; spese sanitarie, quando non sia possibile avvalersi del Servizio Sanitario Nazionale; assistenza legale; assegno di mantenimento, proporzionato al numero di appartenenti al nucleo familiare sotto protezione, quando non sia possibile svolgere attività lavorativa; altre misure straordinarie eventualmente necessarie.

strumenti di tutela, in particolare misure di mimetizzazione come il cambio di generalità, che per loro natura sono applicabili solo ai testimoni trasferiti fuori dal luogo di residenza.

Uno dei principi alla base della l. 6/2018 è quello della c.d. “personalizzazione” delle misure, da adottare caso per caso “secondo la situazione di pericolo, la condizione personale, familiare, sociale ed economica dei testimoni”. Non più, dunque, un unico schema da applicare, ma *tanti* programmi da individuare in concreto, nell’ambito degli strumenti disciplinati e nel rispetto delle individualità dei singoli testimoni³⁰.

In base al principio di residualità delle misure in località protetta (art. 4 c. 2) e sul presupposto che esse determinano per il testimone e la sua famiglia effetti gravemente pregiudizievoli, indipendentemente dai vantaggi che il sistema della protezione assicura, l’attuazione del programma è in località d’origine e solo eccezionalmente prevede il trasferimento in località protetta³¹, sempre che il testimone presti il suo consenso.

Le misure di tutela, analogamente a quanto previsto per i collaboratori, devono essere graduate in ragione dell’attualità e gravità del pericolo (art. 5).

Le misure di sostegno economico di cui all’art. 6 spettano a tutti i testimoni di giustizia e non più solo, come era previsto dall’art. 16-ter l. 82/91, ai testimoni trasferiti in località protetta. Rispetto all’obbligo previsto in passato di garantire un tenore di vita non inferiore a quello precedente alle dichiarazioni, la norma chiarisce che ai testimoni deve essere assicurata una condizione economica equivalente a quella preesistente al riconoscimento dello *status*. Tra le novità introdotte in tema di misure di sostegno economico, si evidenziano:

- la possibilità per il testimone di risiedere, su sua richiesta e anche unitamente al nucleo familiare, presso strutture comunitarie accreditate, individuate secondo criteri da definire con regolamento;

- la possibilità di ricevere un indennizzo forfettario e onnicomprensivo, a titolo di ristoro per il pregiudizio subito a causa della testimonianza, salvo che il testimone o gli altri protetti intendano, in alternativa, procedere per il riconoscimento di eventuali danni biologici o esistenziali, beneficiando di un ristoro più rapido e superando la necessità di accertamento dei danni subiti;

- la previsione di un assegno periodico in caso di impossibilità a svolgere l’attività lavorativa legato al concetto di “condizione economica equiva-

30) In tal senso va letta una delle principali novità introdotte dalla l. 6/2018, il “referente del testimone di giustizia” (art. 16).

31) Oltre, eventualmente, all’uso di documenti di copertura o cambiamento delle generalità.

lente” e non più a quello di “precedente tenore di vita”, quale parametro oggettivo cui commisurare l’entità di tutte le provvidenze economiche erogate ai testimoni (es. capitalizzazione).

L’art. 7 l. 6/2018 disciplina, infine, le misure di reinserimento sociale e lavorativo del testimone e degli altri protetti. Tra gli aspetti di novità introdotti nelle misure di reinserimento socio-lavorativo, si evidenziano:

- il sostegno alle imprese dei protetti che abbiano subito o che possano concretamente subire nocimento a causa delle loro dichiarazioni o dell’applicazione delle speciali misure di tutela;
- l’assegnazione in uso ai testimoni di beni nella disponibilità dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- l’alternatività tra diritto di accesso ad un programma di assunzioni nelle pubbliche amministrazioni e la capitalizzazione delle misure di assistenza economica all’atto della fuoriuscita dal circuito tutorio. Tale ultima misura di reinserimento socio-lavorativo è stata disciplinata con il d.m. 7 agosto 2020, n. 174 in tema di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione.

1.6. Le c.d. misure di mimetizzazione, con particolare riferimento al cambio di generalità

Tra le misure di tutela previste dallo speciale programma di protezione, particolare rilievo assumono quelle che favoriscono la c.d. mimetizzazione della popolazione protetta. Tra queste, oltre al trasferimento in località protetta, che può essere disposto già con il piano provvisorio, si segnalano:

- l’autorizzazione all’utilizzo temporaneo di documenti di copertura³²;
- la costituzione di un c.d. *polo fittizio*, ovvero una località dove, d’intesa con – le autorità locali, è istituita la residenza fittizia delle persone protette, diversa dal domicilio protetto, per le registrazioni anagrafiche o notifiche di atti amministrativi o di natura civilistica;
- il cambiamento delle generalità.

Quanto ai documenti di copertura³³, non hanno corrispondenza anagrafica e possono essere utilizzati solo in costanza di programma di protezione, per un tempo limitato e al solo fine di garantire la mimetizzazione e favorire il reinserimento sociale del protetto³⁴. Quando particolari esigenze di sicurezza

32) Art. 13, c. 2, l. 82/91.

33) Art. 13, c. 10, l. 82/91.

34) Carta d’identità, patente di guida, tessera sanitaria e codice fiscale.

o impegni di giustizia lo richiedano, possono essere forniti anche a soggetti ammessi al piano provvisorio. Non è consentito l'utilizzo dei documenti di copertura per compiere negozi giuridici o atti notarili.

L'autorizzazione al rilascio di documenti di copertura è data dal Servizio Centrale di Protezione, che provvede a richiederli alle autorità competenti³⁵. Il Servizio provvede, inoltre, alla tenuta di un registro riservato per tali documenti (art. 6 l. 45/2001) e alla distruzione di quelli ritirati.

Quando l'utilizzo di documenti di copertura e ogni altra misura di mimetizzazione risultino insufficienti, l'autorità che propone l'ammissione al programma o la stessa Commissione Centrale, su istanza del protetto, possono chiedere al Ministro dell'Interno che autorizzi, di concerto con il Ministro della Giustizia, *il cambio delle generalità del protetto*³⁶.

Si tratta di una misura eccezionale, considerata la massima misura tutoria possibile, anche in ragione del rilievo che assume nel nostro ordinamento lo stato civile³⁷ e viene applicata secondo i seguenti criteri:

- segretezza del procedimento, con esclusione di qualsiasi forma di pubblicità preventiva e successiva;
- iscrizione in un registro istituito presso il S.C.P. delle nuove e precedenti generalità, dei dati anagrafici, sanitari e fiscali relativi alla persona, di quelli relativi al possesso di abilitazioni e ogni altro atto richiesto dalla legge per l'esercizio di determinate attività;
- validità dei documenti e delle attestazioni ai fini dell'iscrizione nell'anagrafe del Comune di residenza e del rilascio da parte delle amministrazioni pubbliche di atti di propria competenza;
- riconoscimento ad entrambi i genitori della facoltà di chiedere il cambio di generalità per i figli minori o, in caso di disaccordo, ad uno dei due, previa autorizzazione del Giudice tutelare;
- iscrizione nel Casellario Giudiziale di reati e condanne precedenti al cambio, riferendoli alle nuove generalità³⁸.

A seguito della formulazione dell'istanza di cambio generalità, il Ser-

35) È il S.C.P. a richiedere la carta d'identità per il tramite della Prefettura del luogo presso cui è stabilito il domicilio protetto temporaneo, le patenti di guida tramite l'Ufficio Provinciale della Motorizzazione di Roma e a trasferire la residenza presso un polo fittizio. All'atto dell'emissione del documento di copertura, il N.O.P. che ha in carico il protetto provvede al ritiro dei documenti reali e alla consegna di quelli di copertura.

36) Art. 15 l. 82/91 e d.lgs. n. 119/93.

37) Gli atti dello stato civile hanno efficacia probatoria *erga omnes* e fino a querela di falso.

38) Art. 17, c. 4 e 5, d.m. n. 161/2004. Nel caso in cui a carico del destinatario di cambio generalità risultino precedenti penali, il S.C.P. comunica le risultanze del casellario all'Ufficio del casellario presso il Tribunale di Roma, riferendole alle nuove. Analogamente vengono inserite in S.D.I. tutte le situazioni soggettive, riferendole alle nuove generalità.

vizio Centrale di Protezione intervista gli interessati, illustrando aspetti normativi e procedurali del cambio di generalità e fornendo indicazioni sugli obblighi comportamentali connessi.

Le istanze, corredate da certificati del casellario e carichi pendenti, nonché dai certificati di stato civile, sono trasmessi alla Commissione Centrale, con un parere sull'opportunità dell'applicazione del beneficio.

La Commissione Centrale acquisisce sollecitamente i pareri delle Procure Distrettuali e della D.N.A. sulle esigenze di sicurezza da garantire, al fine di accertare l'effettiva, estrema gravità della situazione di pericolo cui il dichiarante è esposto. Acquisisce, inoltre, le informazioni occorrenti anche in relazione alle situazioni soggettive di cui all'art. 12 l. 82/91 e se ritiene che ogni altra misura risulti non adeguata, predispone gli atti per il provvedimento di cambiamento delle generalità (art. 2 d.lgs. 119/93).

A seguito di delibera favorevole sul cambio di generalità vengono emanati due decreti: uno che autorizza il cambio, uno che attribuisce nuove generalità. Con il decreto di cambio delle generalità sono attribuite al protetto nuovo nome, cognome, data e luogo di nascita e dati sanitari e fiscali³⁹. I nuovi dati, unitamente ai precedenti, sono tenuti in un apposito registro presso il Servizio Centrale di Protezione (art. 3, c. 2, d.lgs. 119/93).

Il cambio delle generalità non incide sui rapporti di natura civile o amministrativa, sostanziali o processuali, di cui il soggetto è parte.

L'attribuzione delle nuove generalità a cittadini stranieri non può avvenire senza aver prima ottenuto la cittadinanza italiana, non potendo la normativa in materia di protezione avere un effetto derogatorio sulla disciplina in materia di attribuzione della cittadinanza italiana.

2. La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione e la Segreteria Tecnica della Commissione

2.1. Ruolo, struttura e funzionamento della Commissione Centrale

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione fu istituita, come detto, con l'art. 10, c. 2, l. 82/91.

La scelta di affidare ad un organo centrale, collegiale e a direzione politi-

39) L'atto di nascita e gli atti di stato civile vengono trasmessi all'Anagrafe del Comune di Roma (art. 4 d.lgs. 119/93). Dopo il decreto che autorizza il cambiamento di generalità è fatto divieto alla persona di utilizzare le generalità precedenti, salvo specifica autorizzazione della Commissione Centrale per specifici atti (art. 6).

ca, la definizione e l'applicazione delle speciali misure rispondeva all'esigenza di assicurare omogeneità di criteri applicativi e, dunque, di trattamento su tutto il territorio nazionale⁴⁰. Organo di alta amministrazione con ampi margini di discrezionalità nell'esercizio delle proprie attribuzioni, la Commissione è stata individuata dal legislatore quale strumento di equilibrio tra le diverse istanze sottese alla materia, quella della collaborazione con l'Autorità giudiziaria, finalizzata a rafforzare l'attività di contrasto alla criminalità, e quella di politica criminale, volta a implementare la capacità di prevenzione dei reati⁴¹.

La Commissione Centrale è composta da un Sottosegretario di Stato, con funzioni di presidente, da due magistrati ordinari e da cinque funzionari ed ufficiali esperti nel settore *“preferibilmente scelti tra coloro che hanno maturato specifiche esperienze nel settore e che siano in possesso di cognizioni relative alle attuali tendenze della criminalità organizzata, ma che non sono addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione, di indagini preliminari sui fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico-eversivo”*. La l. 6/2018 ha previsto che ne faccia parte anche un Avvocato dello Stato.

La *ratio* di tali specifici criteri per la selezione dei membri della Commissione risponde all'esigenza di garantire l'esperienza e le conoscenze sulle attuali tendenze della criminalità, evitando tuttavia che l'appartenenza ad uffici investigativi ne possa compromettere la terzietà.

Quanto al funzionamento della Commissione, l'art. 13 l. 82/91 stabilisce che delibera a maggioranza purché siano presenti almeno cinque componenti. In caso di parità, prevale il voto del Presidente. I componenti restano in carica tre anni, salvo sopravvenienza di incarichi incompatibili⁴².

40) Tale scelta è stata oggetto di critiche da parte di chi, come lo stesso Falcone, evidenziava una *“amministrativizzazione”* esasperata del sistema e del procedimento, caratterizzato peraltro da riservatezza e discrezionalità nelle scelte adottate, che avrebbe influito, sia pure in maniera indiretta, sull'esito dei processi in cui i pentiti rendevano dichiarazioni.

41) Come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 425/1995 *“... il legislatore ha inteso affidare – anche sulla base di modelli stranieri – ad un organismo collegiale centralizzato il processo decisionale di ammissione ai programmi di protezione, sia allo scopo di sottrarre agli organi giudiziari compiti estranei alle loro funzioni... , sia evidentemente – e soprattutto – al fine di assicurare omogeneità di criteri ed uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale in ordine all'ammissione e alla determinazione dei contenuti dei programmi... , tenendo anche conto delle risorse disponibili in rapporto all'elevato onere di mezzi e di spese che solitamente tali misure comportano... la creazione di detto organism... è... diretta a soddisfare esigenze di nazionalizzazione largamente avvertite e rispondenti, sotto alcuni aspetti, anche ad interessi generali di rilievo costituzionale. Ne deriva che i rapporti tra la commissione centrale e le autorità giudiziarie devono essere inseriti... e devono svolgersi in un quadro di cooperazione istituzionale, allo scopo comune di una più razionale protezione dei collaboratori di giustizia e, quindi, in definitiva, di una più efficace azione contro le organizzazioni criminali...”*.

42) Art. 2 c. 5-*terdecies*, legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione c.d. *“decreto milleproroghe”*).

Il Presidente, oltre a presiedere le riunioni e partecipare alle deliberazioni della Commissione, ha una serie di poteri autonomi. In particolare, può disporre la prosecuzione del piano provvisorio, decorsi 180 o 90 giorni a seconda che si tratti di collaboratore o testimone, per il tempo strettamente necessario a deliberare in via definitiva sull'applicazione del programma speciale. In caso di applicazione del piano provvisorio, può richiedere un parere al S.C.P. in ordine alla capacità del soggetto di sottostare agli impegni sottoscritti di cui all'art. 12 l. 82/91. Può, inoltre, richiedere pareri al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo sulle proposte avanzate da un Procuratore della Repubblica, quando ritenga che non abbia proceduto d'intesa con le altre competenti Autorità giudiziarie.

In caso di revoca o dimissioni del Presidente, il Vice Presidente deve limitarsi all'ordinaria amministrazione, evitando di assumere funzioni di indirizzo "politico", come l'adozione da parte dell'organo collegiale di delibere di massima.

2.2. Natura dell'attività della Commissione Centrale e regime giuridico degli atti nei procedimenti in materia di "speciali misure"

L'attività della Commissione Centrale ha natura amministrativa e si esplica attraverso atti che sono il frutto dell'esercizio di poteri discrezionali, esercitati nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento, e perseguendo obiettivi pubblici stabiliti dalla legge, che possono anche coincidere in parte con quelli privati dei destinatari delle misure.

La natura amministrativa dell'attività della Commissione è confermata dal fatto che, essendo destinati ad incidere su posizioni giuridiche soggettive dei destinatari, i provvedimenti con cui vengono applicate, modificate o revocate le speciali misure di protezione (anche se di tipo urgente o provvisorio) sono sempre sindacabili dal Giudice amministrativo⁴³. Né tale natura può essere posta in dubbio dal fatto che l'iniziativa dei procedimenti in materia fa capo alle Procure o che tali procedimenti implicano la valutazione di fatti con profili squisitamente giudiziari (attendibilità, importanza, novità e completezza del contributo). La Commissione, infatti, quale organo decisionale, traduce le prospettazioni degli uffici di Procura in valutazioni di carattere amministrativo.

L'art 10 c. 2-ter l. 82/91 stabilisce che tutti gli atti e i provvedimenti co-

43) Art. 10, c. 2-quinquies, del d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, conv. l. 15 marzo 1991, n. 82, modificato dall'art. 3, c. 4, dell'all. 4 d.lgs. 104/2010. Il codice del processo amministrativo prevede, inoltre, che in materia i termini ordinari siano dimezzati (art. 119 d.lgs. 104/2010).

munque pervenuti alla Commissione Centrale, gli atti e i provvedimenti della Commissione stessa, salvi gli estratti essenziali per l'attuazione delle misure di protezione, sono coperti dal segreto d'ufficio. Agli atti e ai provvedimenti della Commissione si applicano le norme per la tenuta e la circolazione degli atti classificati, con classifica di segretezza adeguata al contenuto di ciascun atto.

Quanto ai provvedimenti che incidono su posizioni giuridiche soggettive (ad es. la revoca delle speciali misure), la Commissione provvede a declassificarli al momento della loro adozione, al fine di garantire il diritto di difesa e consentire agli interessati di adire il giudice amministrativo.

2.3. In particolare, l'attività istruttoria della Commissione Centrale

Nell'ambito del procedimento per le speciali misure, alla fase della proposta segue quella istruttoria, strumentale alla decisione della Commissione, che può accogliere la proposta e deliberare il programma, disporre l'acquisizione di elementi valutativi ulteriori oppure può rigettarla, qualora ritenga carenti i presupposti per il suo accoglimento.

Durante la fase istruttoria, la Commissione acquisisce le notizie necessarie a verificare la gravità e l'attualità del pericolo in relazione alla collaborazione fornita nonché le eventuali misure di tutela ordinarie adottate o adottabili dall'Autorità di pubblica sicurezza, al fine di stabilire se sia necessario disporre speciali misure e, in quel caso, quali applicare⁴⁴.

Si è detto dei poteri istruttori del Presidente della Commissione⁴⁵.

Nella fase istruttoria si inserisce anche il parere del referente del testimone di cui alla l. 6/2018, il quale entro 30 giorni dalla delibera del piano provvisorio acquisirà informazioni sulle condizioni personali, familiari e patrimoniali del testimone, che trasmette alla Commissione Centrale ai fini della valutazione dell'eventuale piano definitivo.

Prima della delibera del programma di protezione del testimone, è prevista anche l'acquisizione del parere del Procuratore Nazionale Antimafia e

44) A tal fine, può chiedere l'acquisizione di ulteriori elementi informativi (art. 3 d.m. 161/2004) o pareri all'Autorità giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza (art. 5 d.m. cit.)

45) Il Presidente della Commissione può chiedere al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (per indagini su organizzazioni di stampo mafioso o terroristico), ovvero al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello (in caso di indagini di stampo terroristico-eversivo) di esprimere parere in merito alla proposta di speciali misure, quando ritenga che questo avrebbe dovuto essere richiesto, ma non sia stato acquisito. Inoltre, in caso di applicazione del piano provvisorio, può chiedere parere al S.C.P. in ordine alla capacità del soggetto di sottostare agli impegni sottoscritti di cui all'art. 12.

Antiterrorismo e la possibilità che gli stessi testimoni o gli altri protetti siano sentiti personalmente dalla Commissione o dal Servizio Centrale di Protezione, entro 30 giorni dalla richiesta⁴⁶.

2.4. La Segreteria Tecnica della Commissione Centrale

Nella fase della istruttoria dei procedimenti per le speciali misure si inserisce l'attività della Segreteria Tecnica della Commissione Centrale⁴⁷.

La prima norma ad occuparsi dell'attività di segreteria per la Commissione fu l'art. 10 c. 2 l. 82/91, secondo il quale per i compiti di segreteria e istruttori essa *si avvale* dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La creazione di una vera e propria "struttura" con compiti di segreteria presso l'Ufficio per il Coordinamento, che opera esclusivamente per le esigenze della Commissione e risponde al suo Presidente, si deve ad un d.m. del 6 dicembre 1996, ma è solo con la l. 6/2018 che la Segreteria viene riconosciuta come ufficio autonomo all'interno dell'Ufficio per il Coordinamento (art. 9).

Il ruolo della Segreteria Tecnica nell'ambito del procedimento per le speciali misure, sempre più autonomo e rilevante, è stato riconosciuto, da ultimo, dal d.m. 6 febbraio 2020, che aggiorna l'assetto organizzativo degli Uffici Centrali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Il d.m., nel confermare la collocazione della Segreteria Tecnica⁴⁸ all'interno dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di polizia, rimanda ad un apposito regolamento la determinazione dell'organizzazione e delle competenze. Nelle more, queste sono disciplinate dall'art. 51 del d.m. citato, in base al quale la Segreteria:

- assicura le attività segretariali di carattere tecnico, amministrativo e giuridico per il funzionamento della Commissione;
- assicura ogni altra attività di supporto al Presidente della Commissione;

46) Peraltro, i testimoni in qualunque momento, anche nel corso dell'esecuzione del piano provvisorio di protezione, possono chiedere alla Commissione o al S.C.P. di essere sentiti personalmente. In ogni caso, si procede entro trenta giorni dalla richiesta (art. 17 l. 6/2018).

47) Per lo svolgimento dell'attività istruttoria la Commissione si avvale anche del S.C.P. (art. 10, c. 2-*quater*, l. 82/91). Si tratta di una competenza che si aggiunge a quella principale di attuazione dello speciale programma (art. 14 l. 82/91) e che consente di mettere a disposizione della Commissione non solo le conoscenze generali del sistema, ma anche le informazioni acquisite sul protetto nella fase dell'attuazione della speciale protezione.

48) Vi è preposto un Vice Prefetto e assegnato, in posizione di staff, un Vice Prefetto Aggiunto.

- svolge attività di studio, raccolta della documentazione e cura del contenzioso nelle questioni sottoposte alla Commissione;
- provvede all’attuazione delle delibere della Commissione;
- svolge attività connesse alla speciale articolazione della segreteria di sicurezza, provvedendo alla custodia di documenti classificati.

L’art. 51 cit. definisce in maniera specifica i compiti della Segreteria, laddove il c. 2-*quater* della l. 82/91 ne riconosceva soltanto la funzione di supporto all’attività istruttoria della Commissione Centrale.

Nel corso degli anni, la Segreteria si era già trovata a svolgere attività ulteriori rispetto a quelle strettamente connesse alla fase istruttoria⁴⁹. È indubbio, tuttavia, che l’attività istruttoria che la Segreteria svolge per conto della Commissione costituisca quella più significativa. Tale attività è particolarmente complessa nel caso di modifica o revoca delle speciali misure: ricevute le segnalazioni del Prefetto competente o del Servizio Centrale di Protezione sui comportamenti che possono determinarne la revoca, acquisisce i pareri all’autorità proponente, dell’autorità responsabile della loro attuazione, del Procuratore Nazionale Antimafia o al Procuratore Generale presso la Corte d’Appello ai fini della successiva delibera.

Quando le misure sono applicate ai testimoni, inoltre, la Segreteria è chiamata a istruire la verifica semestrale sull’applicazione delle misure.

Oltre alle attività istruttorie, la Segreteria coadiuva la Commissione nello svolgimento delle riunioni, per le quali svolge attività di preparazione e supporto; cura l’invio della documentazione prodotta dalla Commissione alle autorità competenti e provvede a redigere l’ordine del giorno e il verbale delle sedute. Il verbale, redatto in forma sintetica, è un atto riservato ed è inviato, a cura della stessa Segreteria, alle autorità interessate.

Tra i compiti della Segreteria vi è la redazione di memorie per l’Avvocatura dello Stato in caso di ricorsi avverso provvedimenti della Commissione.

Di estremo rilievo è, infine, l’attività di studio, raccolta di documentazione e cura del contenzioso nelle questioni sottoposte alla Commissione. L’approfondimento di aspetti complessi nell’applicazione delle speciali misure, dell’evoluzione normativa, giurisprudenziale, prassi e problematiche operative, è alla base di quelle delibere di massima della Commissione che hanno

49) Le erano riconosciute, ad esempio, funzioni propulsive in alcune fasi della procedura per l’applicazione delle speciali misure. Con riferimento al piano provvisorio, la Segreteria può sollecitare la proposta di ammissione a speciale programma in prossimità della scadenza (180 giorni per i collaboratori, 90 per i testimoni). All’approssimarsi dello scadere delle misure, richiede all’autorità proponente di fornire alla Commissione elementi utili a valutare un’eventuale proroga; analoghi pareri vengono richiesti al Procuratore Nazionale Antimafia (o al Procuratore Generale presso la Corte d’Appello).

lo scopo di orientare l'attività di tutti gli attori del sistema della protezione, al fine di renderne l'azione per quanto possibile omogenea e coerente ai principi ispiratori della normativa in materia.

2.5. L'attività deliberativa della Commissione Centrale

Completata la fase istruttoria, la Commissione decide nel merito dell'applicazione di speciali misure. La scelta sul riconoscimento dello *status* di collaboratore o testimone, nonché sulle speciali misure da applicare, da quelle di protezione fino a quelle di assistenza e di sostegno economico, è frutto di una valutazione discrezionale che non solo coinvolge profili strettamente giudiziari quali l'attendibilità, la completezza e la novità delle dichiarazioni, ma tiene conto dell'importanza da attribuire alla collaborazione, in un'ottica di sistema e valutando le risorse a disposizione.

Tra le espressioni più significative del potere deliberativo della Commissione vi è la delibera di ammissione alle speciali misure, a seguito della quale viene redatto il c.d. *contratto di programma di protezione*, che specifica il contenuto delle speciali misure o dello speciale programma⁵⁰.

Il contratto di programma deve essere sottoscritto dal collaboratore o dal testimone. Le speciali misure, infatti, comportano forti restrizioni alla libertà personale del destinatario, per cui possono essere applicate solo con il suo espresso consenso e con una sua formale assunzione di impegno a collaborare con la giustizia⁵¹. La sottoscrizione dell'atto non può essere parziale e comporta l'integrale accettazione di tutte le clausole in esso contenute. Il rifiuto di sottoscrivere determina in ogni caso la revoca delle speciali misure o dello speciale programma (art. 9 d.m. 161/2004).

Come chiarito dalla giurisprudenza, la sottoscrizione delle misure dà luogo ad un contratto ad oggetto pubblico al quale si applicano i principi di correttezza, lealtà e buona fede previsti dal codice civile⁵². La qualificazione dell'accordo come contratto ad oggetto pubblico rileva, soprattutto ai fini della revoca delle misure, quando i soggetti tengano comportamenti non compatibili con lo *status* di persona protetta e con gli obblighi sottoscritti.

Espressione dei poteri deliberativi della Commissione sono anche la modifica e la revoca delle speciali misure e del programma di protezione.

50) Art. 12 l. 82/91; art. 9 d.m. 161/04; art. 13 l. 6/2018.

51) Con la sottoscrizione del programma, il collaboratore assume gli impegni indicati dall'art. 12 l. 82/91, i testimoni assumono gli impegni previsti dall'art. 13 c. 2 della l. 6/18.

52) Si veda, tra le altre, TAR Lazio 5424/2013. La qualificazione dell'accordo come contratto ad oggetto pubblico deriva dalla natura pubblicistica dell'interesse, che può essere oggetto di disposizione solo da parte della pubblica amministrazione.

Le *modifiche* possono essere adottate d’iniziativa della Commissione o su richiesta delle persone sottoposte alle misure, dell’Autorità proponente o del Servizio Centrale di Protezione e disposte quando vi sono esigenze connesse alla tutela o al reinserimento sociale e lavorativo dei protetti⁵³.

La modifica delle misure tutorie può essere temporanea o definitiva. In questo secondo caso la Commissione può anche disporre la trasformazione del programma in misure speciali di protezione, con il rientro dei protetti in località di origine.

Per quanto concerne la cessazione, va detto innanzitutto che le speciali misure sono, per loro natura, temporanee. In particolare:

– il termine delle misure e dei programmi speciali di protezione, non inferiore a sei mesi e non superiore ai cinque anni, è fissato dalla Commissione con lo stesso provvedimento con cui vengono adottati. In caso di mancata indicazione, il termine è di un anno (art. 10 c. 8 d.m. 161/2004);

– per i testimoni di giustizia la Commissione fissa il termine di durata delle speciali misure di protezione, non superiore a sei anni, entro il quale si deve comunque procedere alle verifiche sull’attualità e gravità del pericolo e sull’idoneità delle misure adottate.

Almeno un mese prima della scadenza fisiologica delle misure, la Commissione acquisisce tramite la Segreteria Tecnica ogni elemento utile a valutare la persistenza dei presupposti che ne hanno giustificato l’adozione.

L’Autorità proponente trasmette alla Commissione ogni documento utile ai fini delle valutazioni e indica i procedimenti in cui il collaboratore o il testimone sono impegnati. Gli organi competenti all’attuazione delle speciali misure⁵⁴ provvedono a comunicare alla Segreteria elementi utili sul comportamento degli interessati, sull’efficacia delle misure e sulle concrete possibilità di reinserimento socio-lavorativo.

La Commissione può *prorogare* le speciali misure, fissando un nuovo termine di scadenza, qualora ritenga che permangano i presupposti della gravità e l’attualità del pericolo o “intensificare” la protezione, disponendo l’applicazione di uno speciale programma per chi era già sottoposto alle speciali misure. La giurisprudenza ha chiarito che la proroga è possibile solo nel caso in cui il pericolo cui è esposto il dichiarante sia ancora grave ed attuale e, comunque, non sia fronteggiabile attraverso le ordinarie misure disposte dall’Autorità di Pubblica Sicurezza⁵⁵.

53) Le modifiche possono avvenire attraverso l’introduzione, la modifica, l’integrazione, l’abrogazione o la sospensione delle misure tutorie e assistenziali (art. 10 d.m. 161/2004). Il programma definitivo per i testimoni è soggetto a verifica semestrale da parte della Commissione (art. 13, c. 4, l. 6/2018).

54) Il Prefetto, per quanto riguarda le misure speciali di protezione, e il Servizio Centrale di Protezione, per quanto riguarda il programma speciale di protezione (art. 10 d.m. 161/2004).

55) C.d.S. n. 6127/2012 e TAR Lazio 5006/2012. La giurisprudenza ha chiarito che per i principi di

La mancata proroga e la scadenza del termine delle speciali misure non comportano, per ciò solo, la loro inapplicabilità, ma è necessaria una pronuncia espressa da parte della Commissione Centrale, che avrà natura dichiarativa. La mancata proroga non esclude la possibilità che l'Autorità di pubblica sicurezza preveda l'applicazione di misure ordinarie di protezione oppure che formuli una proposta all'U.C.I.S. ai fini dell'eventuale applicazione di misure di tutela.

Peraltro, anche in caso di mancata proroga delle speciali misure o dello speciale programma, il legame tra il dichiarante e il "sistema della speciale protezione" non si interrompe in maniera netta e definitiva. Vi sono, infatti, una serie di *misure c.d. ultrattive*, che vanno dalla possibilità che il collaboratore mantenga il domicilio presso la Commissione per altri due anni dopo l'uscita dal programma all'accompagnamento con scorta in caso di impegni di giustizia e la connessa assistenza legale.

Diversa è l'ipotesi in cui le speciali misure o lo speciale programma cessano per effetto di un provvedimento di *revoca*.

Si è detto che con l'accordo di programma il collaboratore assume una serie di impegni che è tenuto a rispettare in ossequio ai principi di lealtà, correttezza e buona fede. In caso di inadempienze, ne può derivare la revoca delle speciali misure o dello speciale programma.

Per i collaboratori di giustizia, si distinguono i fatti che comportano la revoca automatica (c.d. revoca obbligatoria) dai fatti valutabili ai fini della revoca (c.d. revoca facoltativa).

Per i testimoni di giustizia il programma può essere modificato o revocato in ogni momento dalla Commissione Centrale d'ufficio o su richiesta dell'autorità proponente o quella preposta all'attuazione, in relazione all'attualità, alla concretezza e alla gravità del pericolo, all'osservanza degli obblighi, alla rinuncia espressa alle misure o al rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa, senza distinzione tra revoca facoltativa o obbligatoria (art. 13, c. 3, l. 6/2018).

Il sindacato sulle delibere di revoca da parte del giudice amministrativo è un sindacato di legittimità, per cui non può spingersi a valutare nel merito il contenuto delle scelte, ma deve limitarsi ad un vaglio sul piano dell'eccesso di potere, in termini di irragionevolezza, errore sui presupposti e ingiustizia manifesta.

mutabilità e temporaneità delle misure, cui è connesso anche un ingente esborso economico per lo Stato, è necessario che la Commissione valuti in maniera puntuale ogni elemento che può incidere sulla attualità e la gravità del pericolo, nonché sulla inidoneità delle misure ordinarie a garantire l'incolumità del collaboratore o del testimone.

2.6. La capitalizzazione delle misure di assistenza

L'art. 10, c. 14, del d.m. 161/2004 prevede, in caso di modifica o mancata proroga delle speciali misure o dello speciale programma, al fine di agevolare il reinserimento sociale degli interessati, la capitalizzazione, in tutto o in parte, delle misure di assistenza. La capitalizzazione non è consentita, invece, in caso di revoca delle misure.

La capitalizzazione delle misure di assistenza a favore dei collaboratori all'atto della fuoriuscita dallo speciale programma avviene mediante l'erogazione di una somma pari all'importo dell'assegno di mantenimento per un massimo di due anni e può essere riferita ad un periodo fino a cinque anni in presenza di progetti di reinserimento socio-lavorativo. Per i testimoni di giustizia può essere riferita ad un periodo massimo di dieci anni, in presenza di un concreto e documentato progetto di reinserimento socio-economico; alla somma si aggiunge, come per i collaboratori, un importo forfettario di 10.000 euro per la sistemazione alloggiativa⁵⁶.

La valutazione sulla capitalizzazione delle misure di assistenza è discrezionale e viene effettuata dalla Commissione Centrale anche sulla base di elementi informativi acquisiti dai N.O.P. che gestiscono il collaboratore o testimone da capitalizzare, soprattutto per ciò che concerne i progetti di inserimento socio-lavorativo.

Sulla complessa questione della capitalizzazione, che attiene all'erogazione di fondi pubblici a favore di soggetti che stanno per terminare la loro collaborazione con lo Stato, vi sono state una serie di delibere di massima, volte ad uniformare i criteri di erogazione delle somme, per una più omogenea applicazione della normativa vigente in materia.

In particolare, con una delibera del 2016 è stato stabilito che all'atto della fuoriuscita dalle speciali misure può essere riconosciuto un contributo forfettario di 10.000 euro per sistemazione alloggiativa cui segue, entro 60 gg. e all'atto del rilascio dell'immobile in cui il nucleo ha il domicilio protetto, una somma pari al 25% dell'importo massimo deliberato. Qualora il collaboratore abbia presentato un progetto di reinserimento socio-lavorativo (in genere, l'acquisto di un immobile), viene poi erogata la restante somma fino al massimo previsto⁵⁷.

56) La legge per la prima volta utilizza il termine capitalizzazione, con riferimento al testimone, all'art. 16-ter l. 82/91, poi abrogato con l. 6/2018. Fino ad allora, la capitalizzazione rientrava tra le misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore e delle altre persone soggette a protezione, previste dall'art. 13, c 5, l. 82/91.

57) Il contributo viene erogato al netto di una somma pari a 5.000 euro, trattenuta cautelativamente ed erogata all'interessato solo al termine della definizione della procedura.

Il progetto deve essere supportato da idonea documentazione, giuridicamente rilevante (es. titoli fiscalmente idonei, atti preliminari di compravendita di immobili o altri idonei documenti comprovanti l'acquisto in caso di beni mobili registrati). Trattandosi di un'erogazione di scopo, il mancato raggiungimento dell'obiettivo comporta la nullità dell'operazione negoziale e la ripetizione delle somme versate.

La capitalizzazione delle misure di assistenza rappresenta, come evidente, un momento estremamente delicato della procedura. Non è da escludersi, infatti, che il collaboratore presenti un progetto di reinserimento non veritiero, al solo scopo di ottenere il riconoscimento del contributo. In quest'ottica fondamentale è il ruolo svolto dal N.O.P., che dovrà attentamente valutare la documentazione presentata dal collaboratore e attivare le verifiche necessarie sui titoli prodotti.

Nel caso in cui si evidenzino irregolarità, il N.O.P. sospende l'erogazione delle somme assegnate e segnala le irregolarità rilevate al Servizio Centrale per i successivi adempimenti con la Commissione Centrale, ai fini della revoca della delibera e del beneficio.

3. L'attività di indirizzo e le delibere di massima della Commissione Centrale

3.1. Le delibere di massima e il loro ruolo nell'evoluzione del sistema della protezione

Tutta l'attività della Commissione Centrale, alla ricerca continua di un difficile equilibrio tra esigenze investigative e tutela dei collaboratori, è caratterizzata da ampi margini di discrezionalità nell'ammissione, definizione e applicazione delle speciali misure.

Proprio per orientare questa attività, tenuto conto anche dell'eterogeneità dei casi trattati, si è avvertita ben presto l'esigenza di individuare linee di indirizzo che rendessero le decisioni in materia omogenee quanto ai criteri seguiti, al fine di evitare disparità di trattamento e la possibile illegittimità dei provvedimenti adottati.

Tali linee di indirizzo, su tratti essenziali di istituti a carattere generale e su modalità operative concrete, sono stabilite attraverso le c.d. delibere di massima che la Commissione indirizza ai vari soggetti istituzionali coinvolti nella procedura di protezione (ad es. Servizio Centrale di Protezione, Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo) e con cui limita la propria discrezionalità

nella trattazione delle fattispecie concrete. Tali delibere, inoltre, svolgono anche una funzione di raccordo tra la Commissione Centrale e l'Autorità giudiziaria.

Dal punto di vista sistematico si tratta di norme interne, rientrano cioè tra gli atti che una pubblica amministrazione emana allo scopo di regolare la propria organizzazione interna o, come in questo caso, la propria attività⁵⁸.

Tali norme, pur essendo rivolte esclusivamente a coloro che operano all'interno di quello specifico sistema, assumono rilevanza giuridica generale in tutto l'ordinamento in via mediata e indiretta, nella misura in cui impongono l'adozione di atti a rilevanza esterna che siano, comunque, in linea con esse. Ne deriva che un atto in contrasto con una norma interna sarebbe illegittimo, perché viziato da eccesso di potere.

In una prima fase di applicazione della normativa in materia di speciali misure, l'attività della Commissione Centrale è stata orientata ad incentivare la collaborazione dei c.d. pentiti, riconoscendone il ruolo fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata. L'ammissione alle speciali misure di un elevato numero di collaboratori creò, tuttavia, una serie di problemi in sede di applicazione, anche sotto il profilo della sicurezza.

Fu avviata, perciò, una profonda riflessione sulla tenuta del sistema e fu proprio attraverso le delibere di massima che la Commissione riscrisse alcune regole o procedure applicative, anche alla luce della casistica più numerosa e delle pronunce giurisprudenziali in materia. Peraltro, molte delibere di massima o indirizzi interpretativi adottati dalla Commissione hanno anticipato modifiche alla disciplina apportate poi dal legislatore.

Una delle problematiche più rilevanti prima della l. 6/2018 su cui l'attività interpretativa svolta dalla Commissione Centrale è stata più incisiva, è stata quella della definizione di criteri distintivi chiari e rigidi per l'attribuzione dello *status* di testimone e collaboratore di giustizia.

Erano frequenti i casi di soggetti che, pur essendo stati proposti come testimoni, erano poi stati ammessi a programma come collaboratori, sulla base della valutazione effettuata dalla Commissione da cui emergeva un rapporto di "contiguità non occasionale", quando non di "sostanziale intraneità", alle organizzazioni criminali su cui i soggetti rendevano dichiarazioni. Era stato da più parti rilevato il rischio di qualificare come testimoni di giustizia soggetti *borderline* rispetto al contesto criminale oggetto delle dichiarazioni, con inevitabili, paradossali conseguenze sulla credibilità stessa del sistema di protezione. Uno dei rischi più grandi era legato alla possibile acquisizione a ti-

58) Fondamento del potere della pubblica amministrazione di organizzare la propria struttura e la propria attività è da ravvisare nell'art. 97 della Costituzione.

tolo oneroso al patrimonio dello Stato di immobili provento di attività illecita, con il rischio di “riciclaggio” dei beni ad opera, oltre che in danno, dello Stato.

La Commissione, pertanto, con alcune delibere di massima, ha chiarito che la posizione del soggetto proposto va valutata non limitandosi alla sua complessiva situazione processuale (precedenti e pendenze penali), ma anche, in un’ottica sostanzialistica, alla sua pericolosità, da desumere caso per caso sulla base delle informazioni acquisite dalle Autorità proponenti, dalla polizia giudiziaria e dal Servizio Centrale di Protezione. Quest’indirizzo interpretativo è stato poi “trasfuso” nella l. 6/2018, che traccia confini netti e rigidi tra collaboratore e testimone di giustizia.

3.2. Le delibere di massima del 27 gennaio 2021

Non è possibile effettuare una ricognizione esaustiva delle delibere di massima emanate dalla Commissione Centrale nel corso di un’attività ormai trentennale, non solo per la vastità degli argomenti affrontati, ma anche perché molte delibere rivestono il carattere di segretezza.

Dovendo, pertanto, necessariamente limitare l’analisi ad alcuni provvedimenti, si esamineranno più nel dettaglio alcune delibere tra le più recenti e significative, ovvero quattro delibere del 27 gennaio 2021, a titolo esemplificativo dell’attività di indirizzo della Commissione Centrale.

Queste delibere sono state elaborate dalla Commissione sulla scorta degli approfondimenti effettuati da appositi gruppi di lavoro, istituiti allo scopo di effettuare una ricognizione sistematica delle delibere di massima precedenti su questioni di particolare interesse, armonizzandole con il quadro normativo di riferimento e i prevalenti indirizzi giurisprudenziali.

3.2.1. La delibera in tema di ammissione dei collaboratori alle speciali misure

Al fine di operare una ricognizione sistematica delle delibere di massima in materia di requisiti per l’ammissione alle speciali misure e garantirne l’armonizzazione con la legge n. 6/2018 sui testimoni di giustizia e con gli indirizzi giurisprudenziali consolidatisi negli anni, la Commissione ha istituito un Gruppo di lavoro in tema di “ammissioni”.

Lo scopo era quello di individuare linee guida in materia di ammissione a piano provvisorio e a programma speciale di protezione, sia per collaboratori che per testimoni, che costituissero parametri di valutazione vincolanti per la Commissione e potessero orientare anche le Procure nella formulazione

delle proposte di adozione delle speciali misure.

Dopo una ricostruzione dell'evoluzione storica e normativa, il Gruppo di lavoro ha analizzato alcune tra le principali criticità sull'argomento e ha proposto alla Commissione l'adozione di due delibere in tema di ammissione, una riguardante i collaboratori, l'altra i testimoni.

Innanzitutto, la delibera in tema di ammissione di collaboratori chiarisce che per essere ritenute rilevanti le dichiarazioni⁵⁹ devono essere utili "per lo sviluppo delle indagini" ovvero "ai fini del giudizio", idonee cioè a costituire fondamento di un'accusa sostenibile in giudizio e a determinare l'esercizio dell'azione penale. Ad avviso della Commissione, le Procure devono presentare a sostegno della proposta elementi precisi ed analitici, anche documentali, indicando i provvedimenti, anche di natura cautelare, adottati sulla base del contributo reso, in particolare ordinanze di custodia cautelare, provvedimenti di rinvio a giudizio o sentenze.

La Commissione afferma che non può considerarsi rilevante, ai fini dell'ammissione ad un nuovo programma, il contributo che il collaboratore è chiamato a fornire nella successiva fase del dibattimento, laddove la disciplina processuale già prevede regole in ordine alle varie posizioni che il dichiarante può assumere (testimone, teste assistito, imputato in procedimento connesso, ecc.) tali da assicurarne la piena tutela⁶⁰.

La delibera si sofferma infine sulla necessità che dalla proposta di ammissione alle misure emergano gli elementi utili alla valutazione della gravità e attualità del pericolo cui il soggetto è esposto per effetto della collaborazione.

3.2.2. La delibera in tema di ammissione di testimoni alle speciali misure

Il Gruppo di lavoro in tema di "ammissione" si è soffermato anche sugli innovativi requisiti introdotti dalla l. 6/2018 ai fini dell'attribuzione dello

59) Tra gli elementi di interesse evidenziati dal Gruppo di lavoro e non riportati nella delibera vi è l'aver chiarito l'esatta portata applicativa ed i risvolti connessi alla "*novità delle dichiarazioni*", da intendersi nel senso che il "percorso" di ammissione alle speciali misure non può che essere riferito alla collaborazione avviata *ex novo*, con nuove dichiarazioni, idonee ed adeguate ad avviare nuove attività di indagine e a fondare accuse sostenibili in nuovi giudizi. La relazione ha evidenziato l'impossibilità di ravvisare gli estremi per l'ammissione a speciali misure laddove si configuri la mera prosecuzione di una collaborazione per la quale l'interessato abbia già fruito di piano di protezione, cessato per mancata proroga o revocato per violazioni comportamentali. In questo caso mancherebbe un "nuovo" percorso collaborativo, presupposto per l'ammissione alle speciali misure.

60) Come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, le regole del "giusto processo" di cui all'art. 111 Cost. nel dibattimento renderebbero dubbia la legittimità di benefici (anche "premiati") in connessione più o meno diretta con il fatto che siano rese determinate dichiarazioni, poiché in questa fase il primo valore da perseguire è quello della piena attendibilità e genuinità delle fonti di prova (T.A.R. Lazio, sez. I-ter, n. 10248/2018).

status di testimone (art. 2). L'approfondimento ha portato ad una delibera di massima di grande importanza, che ha richiamato, come quella in tema di ammissione dei collaboratori, l'evoluzione normativa ed interpretativa in materia e ha definito le nuove linee di indirizzo per la formulazione delle proposte di ammissione e la loro valutazione.

Come evidenziato dalla delibera, una prima importante novità introdotta dalla l. 6/2018 in relazione ai presupposti per l'attribuzione dello *status* di testimone attiene al carattere di "fondata attendibilità intrinseca delle dichiarazioni", che dovrà risultare dalla proposta ed essere adeguatamente motivato, con indicazione degli elementi da cui l'attendibilità si desume⁶¹.

Un ulteriore requisito di novità rispetto al passato, che dovrà essere dettagliatamente illustrato e motivato nella proposta, riguarda la "situazione di pericolo" per il soggetto dichiarante. Il pericolo, oltre ad essere grave ed attuale, deve essere "concreto", così da rendere assolutamente inadeguate le ordinarie misure di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza. La valutazione sulla inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela si fonda principalmente su elementi di giudizio forniti alla Commissione dalla competente Autorità di pubblica sicurezza, che dovranno essere valutati congiuntamente a quelli forniti dalla Procura proponente⁶².

La delibera poi si sofferma su un altro aspetto in tema di ammissione di testimoni: la Commissione dovrà accertare l'estraneità dell'aspirante testimone a circuiti criminali non solo mediante una verifica formale⁶³, attraverso cioè l'acquisizione dalle Procure proponenti di elementi informativi⁶⁴, ma valutando tale estraneità anche attraverso le informazioni acquisite dalle Autorità proponenti, dalla p.g. delegata e dal S.C.P.

Alla verifica dell'estraneità a contesti criminali si aggiunge quella della sussistenza di altri due presupposti, introdotti dalla l. 6/2018 (art. 2), per cui:

- il richiedente protezione non deve aver rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni;
- non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni.

In particolare, la necessità che il testimone non abbia "*rivolto a proprio*

61) Il requisito non era previsto dall'art 16-*bis*, c. 2, l. 82/91, mod. dalla l. 45/2001.

62) La proposta di applicazione delle misure di protezione dovrà indicare le circostanze da cui si desume la sussistenza di una situazione qualificata di pericolo, unitamente al giudizio sull'inadeguatezza delle ordinarie misure adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza.

63) Art. 2, c. 1, lett. c, l. 82/91: "... non deve aver riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede".

64) Ad es. certificati del casellario e dei carichi pendenti, documentazione processuale, ecc.

profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni" conferma il potere di valutazione in concreto, da sempre riconosciuto alla Commissione Centrale, in merito all'"assoluta estraneità" del soggetto rispetto ai fatti narrati.

Più complesso è stato definire l'esatto ambito di operatività dell'ulteriore elemento richiesto dalla legge, per cui *"non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni"*.

Un'interpretazione meramente letterale avrebbe portato ad ampliare eccessivamente il dettato normativo, considerando che qualsiasi soggetto estraneo all'organizzazione criminale, che compie atti "con" o "per" essa, è sempre in qualche modo condizionato dalla capacità di assoggettamento dell'associazione mafiosa, che ha uno dei suoi elementi caratteristici proprio nella forza intimidatrice che riesce ad esercitare.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 610/2018 ha distinto le figure del testimone e del collaboratore, utilizzando un'efficace coppia concettuale, così ricostruita:

- rapporto vittima/estorsore, caratterizzato da una forma di coazione diretta, esercitata mediante violenza o minaccia;
- rapporto di cointeressenza in cui, pur sussistendo una forma di "assoggettamento", il richiedente protezione ha cooperato con l'associazione criminale traendone spesso una qualche utilità, elemento, questo, idoneo ad escludere, alla luce della novella normativa, la qualifica di "testimone di giustizia".

Ed è proprio questa distinzione che la delibera richiama, affermando che solo una forma di assoggettamento conseguente ad un rapporto vittima/estorsore può rientrare nell'art. 2, lett. c), l. 6/2018, non anche un rapporto di cointeressenza caratterizzato da una forma di assoggettamento che contraddistingue, invece, l'attività di un'associazione di tipo mafioso.

Ne deriva, pertanto, che è rilevante ai fini dell'ammissione come testimone soltanto quella condizione di coercizione assoluta che il Consiglio di Stato ha inquadrato nel binomio vittima/estorsore, onde potrebbe in astratto conseguire la qualifica di testimone di giustizia colui che si è trovato in condizioni di assoggettamento verso le organizzazioni criminali contro cui rende dichiarazioni (tipicamente la vittima di estorsione e/o usura), sempre che non abbia tratto profitto dall'essere venuto in contatto con il contesto delittuoso su cui rende dichiarazioni e non abbia riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede.

3.2.3. La delibera di massima in tema di revoca

Anche in tema di revoca è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro con il compito di definire una “più chiara delimitazione dei presupposti cui ancorare l’adozione dei provvedimenti di cessazione delle misure di protezione, attraverso la puntuale ricognizione sistematica delle delibere di massima adottate in materia e la connessa armonizzazione con il quadro normativo di riferimento e i prevalenti indirizzi giurisprudenziali”.

La relazione del Gruppo parte dalla distinzione tra cessazione “fisiologica” delle speciali misure – la c.d. “*non proroga*”, a cui, di norma, si accompagna la c.d. capitalizzazione delle misure di assistenza – e cessazione “patologica” di carattere sanzionatorio, la c.d. “*revoca*”, nella quale rileva la condotta dei beneficiari delle misure.

Quanto alla revoca, la giurisprudenza distingue:

a) la *revoca* c.d. *obbligatoria* per inosservanza degli impegni assunti a norma dell’art. 12, c. 2, lettere b) ed e), ovvero *inosservanza dell’obbligo di leale e completa collaborazione*⁶⁵, o per la commissione di delitti indicativi del *reinserimento del soggetto nel circuito criminale*⁶⁶;

b) la *revoca* c.d. *facoltativa* per inosservanza degli altri impegni assunti a norma dell’art. 12 l. 82/91, commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione, rinuncia espressa alle misure, rifiuto di accettare l’offerta di adeguate opportunità di lavoro, ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell’identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate. Tali comportamenti devono essere valutati in relazione al tempo trascorso dall’inizio della collaborazione, oltre che alla fase e al grado in cui si trovano i procedimenti nei quali le dichiarazioni sono rese e delle situazioni di pericolo di cui al c. 6 dell’art. 9⁶⁷.

Per quel che riguarda la revoca obbligatoria, il Gruppo di lavoro si è

65) Per un costante indirizzo giurisprudenziale, l’inosservanza dell’obbligo primario di collaborare con la giustizia si configura non solo in caso di rifiuto a rendere dichiarazioni o partecipare ad atti processuali, ma anche nel caso di dichiarazioni incomplete o mendaci. Si veda Tar Lazio, sez. I-ter, n. 5224/2013.

66) Art. 12, c. 2, l. 82/91: “Le speciali misure... sono sottoscritte dagli interessati, i quali si impegnano personalmente a: lett. a) osservare le norme di sicurezza prescritte e collaborare attivamente all’esecuzione delle misure; ... lett. e) specificare dettagliatamente tutti i beni posseduti o controllati, direttamente o per interposta persona, e le altre utilità delle quali dispongono direttamente o indirettamente, nonché, immediatamente dopo l’ammissione alle speciali misure di protezione, versare il danaro frutto di attività illecite. L’Autorità giudiziaria provvede all’immediato sequestro del danaro e dei beni ed utilità predetti”.

67) In tal senso, Tar Lazio, Roma, sez. I-ter, 6 marzo 2018, n. 2529; Tar Lazio, Roma, sez. I-ter, 24 dicembre 2018, n. 12513.

soffermato su una specifica problematica che si inquadra in quella, più generale, dell'attendibilità delle dichiarazioni, ovvero sulle *dichiarazioni mendaci* rese nei confronti di eventuali concorrenti o imputati per reati connessi e/o collegati, ovvero nei confronti di soggetti appartenenti alle istituzioni. In tali circostanze vi è una grave violazione dell'obbligo primario di collaborare lealmente alle indagini e la revoca ha carattere vincolato, prescindendo dall'accertamento giurisdizionale definitivo sulla responsabilità per il reato di calunnia. Il provvedimento di revoca ha carattere vincolato anche nel caso in cui il collaboratore commetta delitti indicativi del suo reinserimento nel circuito criminale⁶⁸.

I provvedimenti di revoca c.d. facoltativa delle misure di protezione rappresentano, statisticamente, quelli oggetto del maggior numero di ricorsi dinanzi al Giudice amministrativo. La giurisprudenza ha chiarito come la revoca sia frutto di un giudizio di bilanciamento tra gli interessi coinvolti, che deve emergere dalla motivazione del provvedimento: quello dello Stato a conservare la collaborazione e quello dell'interessato all'incolumità personale, da contemperare e ponderare con la gravità delle violazioni commesse e, dunque, con l'interesse pubblico a prevenire e reprimere i reati, nonché a non protrarre il sistema tutorio quando lo stesso si riveli inutile.

Per verificare la sussistenza dei presupposti per la revoca, la Commissione acquisisce i pareri delle competenti Autorità giudiziarie (D.D.A. e D.N.A.)⁶⁹, al fine di disporre di elementi precisi e circostanziati che consentano di valutare la gravità e le conseguenze delle violazioni commesse, nonché l'importanza della collaborazione e l'attualità e serietà del pericolo a cui il soggetto è esposto.

In particolare, la delibera chiarisce che è legittima la revoca allorché le condotte di vita dei tutelati siano tali da rendere superflue e/o inutili le misure speciali di protezione⁷⁰. Si pensi, ad esempio, a violazioni degli obblighi che incidono sulle esigenze di sicurezza, di cooperazione tra protetti ed

68) Secondo costante giurisprudenza, l'accertamento non deve derivare da sentenza, tantomeno definitiva, potendo la Commissione valutare autonomamente le condotte del protetto rispetto all'accertamento della responsabilità penale da parte dell'A.G.; *ex plurimis* TAR Lazio, n. 3308/2020.

69) Una delle principali criticità è rappresentata dalla diversità di valutazione di uno stesso comportamento, soprattutto di rilievo penale, da parte delle singole Procure chiamate a esprimere un parere sull'importanza del contributo reso e sulla esposizione a pericolo del dichiarante, in relazione alla fase e al grado dei procedimenti.

70) Con la violazione degli obblighi assunti è il soggetto stesso che vanifica la funzione delle misure speciali di protezione, rendendo impossibile (nel senso anche di "inutile") la prosecuzione delle misure tutorie. Sul punto: Consiglio di Stato, sez. III, n. 326/2020; sez. III, 29 maggio 2018, n. 3201; sez. III, 27 aprile 2018, n. 2552 e 25 settembre 2017, n. 4456; sez. II, 18 dicembre 2015 n. 584 e TAR Lazio, 2 novembre 2020, n. 11207.

apparato di protezione, di riservatezza del domicilio protetto e dell'identità di copertura. Tali violazioni, che espongono a pericolo la vita degli addetti alla protezione e della popolazione, determinano l'inutilità delle speciali misure e ne legittimano la revoca⁷¹.

Quanto alla *gravità della violazione comportamentale*, la delibera evidenzia che gravi reati contro il patrimonio (rapina, estorsione, usura) ovvero in materia di stupefacenti ed armi, possono configurarsi alla stregua di reati "spia", sintomatici di un grave e concreto rischio di reinserimento nei circuiti criminali e di riavvicinamento al precedente stile di vita.

La delibera affronta, poi, alcune questioni più specifiche, ma non meno discusse, in tema di revoca:

- quella dei collaboratori affetti da disturbi psichici, dipendenze patologiche e malattie mentali, spesso all'origine di rilevanti violazioni comportamentali. In questi casi, la Commissione evidenzia la necessità che le Procure valutino se tali condizioni, cui spesso viene attribuito valore "esimente" delle violazioni perpetrate, incidano sull'attendibilità dei dichiaranti ai fini del mantenimento delle misure di protezione;

- la posizione dei familiari di un soggetto ammesso allo speciale programma. Secondo la costante giurisprudenza tale posizione non è oggetto di autonoma valutazione da parte della Commissione, beneficiando i familiari solo in via consequenziale e derivata delle misure di tutela accordate al dichiarante, sempre che sussista un pericolo anche per la loro incolumità. Ne deriva che la revoca disposta nei confronti del titolare delle speciali misure travolge anche la posizione dei familiari ammessi al circuito tutorio in forza del rapporto di parentela e/o coniugio ovvero della relazione di convivenza.

La delibera si sofferma, infine, sul ruolo centrale delle segnalazioni del S.C.P. sulle violazioni comportamentali commesse da collaboratori e testimoni. Tali segnalazioni devono essere corredate non solo dalla dettagliata descrizione dei comportamenti, ma anche dalla indicazione degli effetti pregiudizievoli derivanti sulla situazione di pericolo per l'interessato, per i soggetti incaricati della sua tutela e per il sistema di protezione nel suo complesso, nonché dei costi e del dispendio di risorse che ne conseguono.

71) Si pensi ai comportamenti che rendono inefficaci le misure di tutela, come la frequentazione di soggetti appartenenti a circuiti criminali o le condotte di disvelamento, in varie forme, del proprio status. Sul punto, C.d.S. n. 2552/2018.

3.2.4. La delibera di massima in tema di cambiamento di generalità in favore di collaboratori e testimoni

L'istituto del cambiamento delle generalità per collaboratori e testimoni di giustizia è, come detto, uno dei più complessi nel panorama delle speciali misure. Alcuni degli aspetti più problematici sono stati oggetto di un nuovo approfondimento da parte dal Gruppo di lavoro costituito nel 2020 e affrontati nella delibera del 27 gennaio 2021 sull'argomento.

Una delle maggiori criticità riscontrate è quella relativa al momento in cui la misura è riconosciuta ed applicata. Tradizionalmente, il cambiamento delle generalità è stato autorizzato all'atto dell'uscita dal circuito della speciale protezione, con conseguenti ritardi nella sua attuazione.

La delibera sul punto recepisce un orientamento innovativo: in linea con la *ratio* dell'istituto, che rappresenta la più speciale tra le speciali misure di protezione, applicabile solo in via residuale, afferma infatti che la verifica dei presupposti per il suo riconoscimento andrebbe anticipata alla fase iniziale dell'adozione del programma⁷². Ad avviso della Commissione, infatti, il riconoscimento del cambio di generalità all'atto della fuoriuscita dal programma, quando viene valutata anche la cessazione del pericolo, è in contrasto con il carattere assolutamente eccezionale del beneficio, di per sé vincolato a situazioni di pericolo non fronteggiabili con misure ordinarie.

Ne deriva che le valutazioni relative alla concessione del cambiamento di generalità devono tendenzialmente collocarsi nella fase istruttoria della proposta di ammissione alle speciali misure, ove si procede all'intervista tecnica del soggetto da tutelare, ferma restando la possibilità di verifica in un momento successivo, laddove l'esigenza si fondi su fatti sopravvenuti.

La Commissione acquisisce i pareri delle Procure e della D.N.A. sulle esigenze di sicurezza da garantire, al fine di accertare l'effettiva, estrema gravità del pericolo cui il dichiarante è esposto. A questi si aggiungono gli elementi di conoscenza, forniti dal S.C.P., cui l'istanza di cambio generalità viene avanzata.

Nel caso di richiesta avanzata per un minore è necessario l'assenso dell'altro genitore o l'autorizzazione del giudice tutelare.

Superando le delibere precedenti del 16 luglio e del 30 luglio 2009 ed innovando la prassi applicativa, la Commissione apre alla possibilità di procedere al cambiamento di generalità anche solo per alcuni componenti del nucleo familiare, sulla base di una valutazione concreta dei singoli casi e delle

72) Art. 2 d.lgs. n. 119/93.

esigenze ad essi sottese⁷³. In virtù di una lettura sistematica e teleologica delle norme che regolano l'istituto, sulla base della novità introdotta dal d.l. 30 aprile 2020, n. 28, conv. con l. 70/2020, per cui in caso di revoca del cambiamento di generalità i familiari possono chiedere di mantenere le nuove⁷⁴, la delibera apre alla possibilità di valutare caso per caso le richieste di cambiamento che non coinvolgano interi nuclei familiari.

4. Aspetti operativi della tutela. Il ruolo del Servizio Centrale di Protezione e dei Nuclei Operativi di Protezione e i rapporti con la Segreteria Tecnica della Commissione Centrale

4.1. Il Servizio Centrale di Protezione

L'art. 14 della l. 82/91 stabilisce che all'attuazione dello speciale programma di protezione provvede il Servizio Centrale di Protezione, istituito nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Fin dalla sua istituzione, sulla scorta della *Witness Security Division* del *U.S. Marshals Service*, al Servizio Centrale di Protezione viene attribuito il compito di raccordo tra i destinatari delle misure e gli altri soggetti coinvolti nel sistema della speciale protezione: dalla Commissione Centrale all'Autorità giudiziaria, dalle forze territoriali di polizia alle pubbliche amministrazioni (locali, che si occupano di sanità, di istruzione, ecc.).

La l. 45/2001, modificando l'art. 14, ha previsto la separazione amministrativa nella gestione dei collaboratori e dei testimoni, affidata a diverse Divisioni del Servizio Centrale allo scopo di evitare sovrapposizioni anche dal punto di vista gestionale tra le due diverse figure.

Attualmente, in base all'art. 64 del d.m. 6 febbraio 2020 il Servizio si articola in quattro Divisioni ed è un ufficio interforze, composto da apparte-

73) Con le delibere del 2009, infatti, la Commissione aveva sostenuto l'orientamento contrario all'ammissione solo di alcuni familiari al cambiamento di generalità, perché ne sarebbe derivata una scissione nel collegamento anagrafico che avrebbe inciso su posizioni giuridiche soggettive, presidiate da norme inderogabili (rapporti di successione, rapporti di filiazione e familiari, ecc.) compromettendo la sicurezza, in ragione dei presumibili contatti tra familiari con nuove generalità e con quelle originarie.

74) Il comma 3-bis, art. 2, del d.lgs. 119/1993, introdotto dalla l. 70/2020, ha disposto che “*in caso di revoca del cambiamento delle generalità di cui al comma 3, le persone legate al destinatario del provvedimento di revoca da un rapporto di matrimonio, unione civile o filiazione, instaurato successivamente all'emissione del decreto di cambiamento delle generalità, possono avanzare motivata istanza alla commissione centrale affinché il provvedimento di revoca non produca effetti nei loro confronti...*”.

nenti alle quattro forze di polizia, cui si aggiunge personale dell'Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno.

La direzione è affidata, a rotazione, ad un Dirigente Superiore della Polizia di Stato o un Generale di Brigata dell'Arma dei Carabinieri, mentre i Direttori di Divisione sono scelti tra Primi Dirigenti della Polizia di Stato e Colonnelli dell'Arma Carabinieri o Guardia di Finanza. La IV Divisione, invece, è affidata ad un dirigente dell'Amministrazione Civile dell'Interno.

Le Divisioni sono organizzate in Sezioni, divise secondo competenze e specificità, che rispettano la natura interforze della struttura. Tale composizione si ritrova a livello territoriale nei N.O.P. - Nuclei Operativi di Protezione, articolazioni periferiche dipendenti dal Servizio Centrale.

Tra gli aspetti degni di nota, vi è la presenza di una Sezione di “*assistenza psicologica*” nell'ambito della I Divisione del Servizio, di cui fanno parte specifiche professionalità tecniche, gli psicologi della Polizia di Stato. Si tratta di un'articolazione del tutto particolare, che risponde alle peculiarità e alla problematicità dell'attività esecutiva della protezione. Se, infatti, ai protetti si garantisce, attraverso i N.O.P., l'assistenza sul territorio da parte del Servizio Sanitario Nazionale, un pieno coinvolgimento degli specialisti del servizio pubblico non è opportuno quando può compromettere la mimetizzazione e, quindi, la sicurezza della popolazione protetta.

I testimoni e i collaboratori, e ancora di più i loro familiari, sono di frequente portatori di disagi psicologici. Per tutta la popolazione protetta sottostare alle regole del programma è una scelta radicale di vita, indipendentemente dalle motivazioni che vi sono sottese e chi “entra a programma” stravolge la propria vita e quella della propria famiglia⁷⁵.

In questo contesto di possibile malessere si inserisce l'attività degli psicologi del Servizio Centrale che, forti delle conoscenze sanitarie e del ruolo tecnico in Polizia, calati nell'organizzazione della protezione, intervengono in prima battuta in tutte le situazioni in cui ci sia richiesta degli interessati, o anche su segnalazione dei N.O.P. Già all'atto dell'ammissione a un piano provvisorio i N.O.P. informano il nucleo familiare della possibilità di usufruire di questo tipo di assistenza. In caso di esplicita richiesta, viene avviata un'interlocuzione fra le strutture locali ritenute più adeguate (Aziende ospedaliere, ASL, Centri di salute mentale, ecc.), gli psicologi del S.C.P. e i Direttori dei N.O.P., per individuare l'intervento più adeguato. L'Ufficio Assistenza Psicologica è competente anche allo svolgimento di indagini psico-sociali e

75) Si pensi, ad esempio, alle conseguenze che il programma di protezione arreca ai minori sotto protezione, i soggetti più esposti al rischio di squilibri emotivi e psicologici causati dai cambiamenti di vita imposti dal programma.

visite disposte dall'A.G. (Tribunale per i Minorenni, Tribunale Civile, A.G. proponenti, ecc.).

Essenziali per il buon funzionamento della “macchina” della speciale protezione sono altresì gli aspetti logistici e amministrativi ad essa connessi, di cui si occupa la IV Divisione del Servizio.

Tra i principali elementi del *contratto* tra lo Stato e il protetto vi sono infatti, i diritti per il nucleo ammesso al programma di stabilirsi in un domicilio protetto e di beneficiare di un contributo economico⁷⁶. Entrambi gli aspetti risultano decisivi affinché le dinamiche della protezione si svolgano correttamente e, con esse, la collaborazione.

Estremamente complessa è, in particolare, la gestione dei c.d. “domicili protetti”. Il Servizio Centrale stabilisce criteri per l'individuazione di soluzioni abitative, che devono rispondere a requisiti di sicurezza ed economicità. In particolare, la IV Divisione assicura che i contratti di locazione di immobili destinati ad ospitare la popolazione protetta rispettino precisi vincoli, come la rispondenza del canone alle quotazioni di zona risultanti all'Agenzia del Territorio; la regolarità della documentazione relativa all'immobile (catastale, fiscale) e dei bilanci condominiali, l'idoneità dell'immobile e degli arredi documentata con fotografie e verbali che attestino lo stato dei luoghi al momento del contratto.

Il locatore, un privato persona fisica o giuridica, sottoscrive il contratto redatto secondo un *pro forma* che garantisce le posizioni di entrambe le parti e mira ad evitare possibili contenziosi futuri. A tal fine è anche previsto che, qualora all'atto del rilascio non vi sia accordo tra le parti, ci si avvalga di una perizia dell'Agenzia del Territorio per valutare lo stato dell'immobile eccedente il normale stato d'uso ed eventuali danni.

Tra i domicili protetti possono rientrare anche strutture c.d. temporanee⁷⁷, in mancanza di soluzioni diverse già disponibili, su proposta del N.O.P. autorizzata dal Servizio Centrale.

L'aspetto logistico dei domicili è, come detto, uno dei principali fattori che condiziona la funzionalità del sistema. Il protetto vede nel luogo in cui è “costretto” a vivere il primo riscontro dell'efficienza della protezione che gli deve essere assicurata. Se la casa o la struttura individuate rispondono

76) Sempre qualora i protetti non abbiano la possibilità di provvedere in base ai redditi percepiti ovvero alle proprietà già possedute. Si tratta, specialmente per i collaboratori, di ipotesi residuali poiché difficilmente potranno beneficiare di un diritto reale di godimento durante il programma, considerata la necessità di mimetizzazione che impone, nella quasi totalità dei casi, un trasferimento in altra località.

77) Soprattutto nella fase iniziale del programma, il nucleo può soggiornare in *residence* o alberghi, per mancanza di idonei appartamenti o per ragioni di opportunità o sicurezza.

alle esigenze ed aspettative dei protetti, il soggiorno sarà meno gravoso ed il nucleo in protezione patirà meno il sacrificio connesso alla collaborazione. Di contro, il protetto potrebbe “strumentalizzare” asserite mancanze del domicilio per ottenere un trasferimento in altra località o una diversa sistemazione logistica. L’individuazione di parametri certi ed obiettivi per la scelta dell’immobile mira, dunque, a prevenire conflitti tra operatori della protezione e popolazione gestita e a renderne più fluido e sereno il rapporto.

4.2. La prassi operativa

La “prassi applicativa della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori e dei testimoni di giustizia” costituisce uno strumento per il Servizio Centrale di Protezione e il personale dei N.O.P., volto ad uniformare le procedure e a fornire criteri per quanto possibile “oggettivi” in base ai quali impostare i rapporti tra gli operatori della protezione e le persone protette, al fine di garantirne una gestione lineare ed equilibrata.

Elaborata nel 1997, la prassi è stata oggetto di rivisitazione nel 2004, anche a seguito delle modifiche introdotte dal d.m. 161/2004 e, da ultimo, nel 2013. È proprio l’art. 13, c. 3, del d.m. cit. che per la prima volta vi fa riferimento, laddove prevede che essa sia emanata dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, sentita la Commissione, “per l’individuazione e la disciplina delle speciali misure di protezione”.

Negli anni questo fondamentale strumento di lavoro per l’operatore della protezione ha subito aggiornamenti, di pari passo con l’evoluzione della normativa e delle esperienze maturate nella gestione della popolazione protetta, anche alla luce delle delibere della Commissione Centrale.

Per fare alcuni esempi, sono disciplinati dalla prassi le modalità di acquisto di nuove autovetture, a spese del protetto, ovvero di rientro in possesso di veicoli già di sua proprietà prima dell’ingresso nel programma. Sono disciplinate dalla prassi, ancora, gli incontri tra soggetti protetti o tra protetti ed estranei al circuito tutorio, che devono essere organizzati dal S.C.P. per il tramite dei N.O.P. in modo da garantire la sicurezza e la mimetizzazione. La stessa attività del N.O.P. sull’acquisizione e il rilascio degli immobili descritta in precedenza è disciplinata dalla prassi applicativa.

È allo studio di un gruppo di lavoro una rielaborazione completa del documento, allo scopo di aggiornare le linee guida per gli operatori.

4.3. I Nuclei Operativi di Protezione

I Nuclei Operativi di Protezione sono uffici periferici che rappresentano la proiezione del Servizio Centrale di Protezione sul territorio. Istituiti nel 1995, i 19 Nuclei sono uffici interforze, per lo più a competenza regionale, strutturati in maniera speculare al S.C.P. e diretti da un dirigente della Polizia di Stato o da un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri.

Non esiste un'“organizzazione tipo”, ma all'interno di ciascun N.O.P. deve essere rispettato il principio di divisione nella trattazione tra collaboratori e testimoni. Oltre al Direttore dell'Ufficio, l'organico in forza al reparto è costituito da appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma Carabinieri e alla Guardia di Finanza, che rivestono tutti la qualifica di *Operatori NOP*. Tale aspetto costituisce una peculiarità importante: il decreto istitutivo dei N.O.P. del 1995 ha voluto evidenziare la specificità di tali risorse che, pur mantenendo le proprie qualifiche e il proprio grado, si caratterizzano per l'essere tutti indistintamente *operatori della protezione*.

La scelta del personale preposto è effettuata anche in base a valutazioni di idoneità che tengono conto delle peculiari attività dell'Ufficio, cui compete la quotidiana gestione e il confronto diretto con la popolazione protetta ai fini dell'attuazione delle speciali misure. Si tratta di un'attività complessa, che comporta che l'operatore sospenda ogni giudizio di valore su coloro cui è chiamato a prestare assistenza, spesso responsabili di delitti molto gravi e collaboratori per ragioni utilitaristiche più che per un vero e proprio “pentimento”. Tanto maggiore sono la professionalità e la competenza dell'operatore N.O.P. nelle relazioni con la popolazione protetta, tanto più chi si trova sotto programma è portato a rispettare le regole del rapporto, per il raggiungimento degli obiettivi comuni.

In relazione alle realtà geografiche e geocriminali in cui operano, tali uffici svolgono funzioni in parte diverse: nelle Regioni del sud Italia, infatti, la funzione dei N.O.P. è principalmente quella di raccordarsi con gli organi investigativi e con le Autorità di P.S. per assicurare il primo movimento all'atto di ammissione a programma o nella fase delle misure urgenti. I N.O.P. Campania, Calabria, Sicilia e Puglia (principalmente) intervengono nella fase iniziale del rapporto e solo fino a quando non viene individuata dal S.C.P. la Regione di destinazione.

Questa scelta è fatta sulla base di criteri di opportunità e sicurezza, sulla scorta delle informazioni acquisite dal territorio e dall'Autorità giudiziaria, oltre che per quanto riferito dagli interessati nell'intervista tecnica. I N.O.P. delle c.d. “regioni di destinazione”, quelle del Centro e Nord Italia prevalente-

mente, trattano generalmente nuclei sotto protezione che hanno già effettuato almeno il primo trasferimento dalla località di origine e dovrebbero garantirne la stabilità e la permanenza nel territorio. Spesso, tuttavia, la stabilità non può essere assicurata non solo per motivi di sicurezza, ma anche per le difficoltà dei nuclei sotto programma a vivere secondo le regole imposte dal programma.

Nella collocazione dei nuclei protetti un aspetto di sempre crescente problematicità è rappresentato dalla saturazione del territorio. All'atto di individuare la Regione in cui destinare il nucleo ammesso a programma, infatti, occorre valutare la pregressa presenza sul territorio di soggetti già sottoposti speciale protezione, magari della stessa provenienza geocriminale. Ancora, occorre valutare l'opportunità di scegliere come luogo di destinazione un territorio tradizionalmente conosciuto per essere stato scelto già da un altro nucleo capitalizzato quale luogo in cui stabilire definitivamente il proprio domicilio alla cessazione del programma⁷⁸.

Per il tipo di servizio che deve rendere alla popolazione protetta, il N.O.P. è presente nelle Province di competenza in maniera attiva con relazioni con numerosi *stakeholders*⁷⁹ ed ha, con i referenti territoriali della sicurezza, la responsabilità di “dare sostanza” agli impegni che lo Stato assume nei confronti di chi ha deciso di collaborare con la giustizia.

4.4. I referenti territoriali per la sicurezza

All'attuazione delle speciali misure di protezione sotto il profilo della sicurezza provvedono le forze di polizia del luogo in cui è fissato il domicilio temporaneo protetto, secondo il dispositivo stabilito dal Prefetto competente che, in sede di Comitato per l'Ordine e la Sicurezza o Riunione Tecnica di Coordinamento delle Forze di polizia, lo assegna ad una specifica forza⁸⁰ che diviene “referente territoriale per il profilo tutorio”.

78) Quest'analisi costante è svolta dal S.C.P., con il supporto dei N.O.P., allo scopo di ridurre il rischio di possibili disvelamenti che possano compromettere la sicurezza, rendendo necessari nuovi trasferimenti per i nuclei protetti. In tale ottica, la conoscenza del territorio del N.O.P. e le informazioni sulla criminalità organizzata nell'ambito di competenza indirizzano l'attività dell'Ufficio centrale per la migliore dislocazione dei nuclei.

79) Tra questi, si segnalano: i referenti per la sicurezza e le Autorità di Pubblica Sicurezza; l'Autorità giudiziaria, ordinaria e minorile; le Asl, per assicurare le prestazioni del SSN anche a chi, per esempio, ha documenti di copertura; i provveditorati agli studi, per iscrizioni scolastiche e universitarie; l'INPS e le Motorizzazioni locali; i Comuni, i Servizi Sociali; i privati e le agenzie immobiliari, per la ricerca di appartamenti e strutture ricettive.

80) Frequentemente, la sicurezza è compito della forza di polizia che ha seguito l'indagine in cui il collaboratore o il testimone di giustizia rendono dichiarazioni.

Il referente ha la responsabilità di attuare il dispositivo di sicurezza stabilito, ad esempio attuando le misure di vigilanza, i controlli sul rispetto delle prescrizioni imposte ai tutelati e assicurando i servizi di scorta e sicurezza in occasione degli impegni di giustizia o in carcere. Quest'ultimo è un momento particolarmente delicato della protezione, in quanto avviene lo spostamento del protetto da località "ignota" (quella protetta) a località "nota" (ad esempio, un Tribunale per l'udienza), con evidente aumento dei rischi sotto il profilo tutorio. Il servizio di scorta, che mira a garantire la mimetizzazione del protetto, è pianificato e gestito dal Servizio Centrale di Protezione⁸¹.

4.5. I referenti per i testimoni di giustizia

La figura del referente del testimone di giustizia, chiamato ad assistere l'interessato per la durata del programma e anche successivamente, fino al riacquisto dell'autonomia economica, è stata introdotta dall'art. 16 l. 6/2018.

Il referente ha il compito di informare il testimone sulle misure applicate e sui suoi diritti, aggiornare la Commissione sull'andamento del programma, sulla necessità di adeguarlo alle sopravvenute esigenze dell'interessato, sulla condotta e sull'osservanza degli impegni assunti dal testimone, di assisterlo nella gestione del patrimonio e dei beni aziendali e nella presentazione dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo, nonché di collaborare per assicurare l'esercizio dei diritti dei tutelati.

Il testimone di giustizia ha diritto di avvalersi del referente specializzato individuato dal Servizio Centrale fin dall'ammissione a piano provvisorio. L'obiettivo è quello di costruire un percorso assistenziale mirato e funzionale al successivo ritorno dei tutelati alla vita ordinaria di relazione fin dalle prime fasi della protezione.

Il referente, indicato all'atto dell'ammissione al piano provvisorio, è individuato nel Direttore del N.O.P. competente per territorio, tenuto conto della possibilità di mantenere rapporti costanti e qualificati con i protetti per tutta la durata delle misure in ragione del ruolo e delle funzioni che svolge.

Attesa la complessità delle funzioni che è chiamato a svolgere, il referente può avvalersi di specifiche professionalità per supportare il testimone, soprattutto nelle attività di gestione patrimoniale⁸².

81) Ad es., se un collaboratore protetto in una località e gestito dall'Arma dei Carabinieri deve partecipare ad un'udienza in località di origine e quindi fortemente a rischio, l'A.G. lo convocherà tramite il Servizio Centrale (non conoscendo la località protetta) e sarà tale Ufficio a disporre ai Carabinieri referenti per la sicurezza la scorta in udienza, così da impedire contatti tra la sede di origine e quella di protezione, che resta riservata.

82) I compiti del referente del testimone sono stati approfonditamente analizzati in una delibera di

4.6. Le relazioni operative tra Servizio Centrale di Protezione e Segreteria Tecnica della Commissione Centrale

Come si è visto in precedenza, la l. 82/91 attribuisce al Servizio Centrale di Protezione il compito di provvedere all'attuazione del piano provvisorio e dello speciale programma (art. 14). Tuttavia, benché il Servizio Centrale sia il *dominus* della fase esecutiva, i compiti che la legge gli assegna travalicano la mera esecuzione delle speciali misure.

In ogni fase della procedura, dall'ammissione fino alla revoca, il Servizio Centrale si relaziona con la Commissione, per il tramite della Segreteria Tecnica, al fine di supportarne l'attività decisionale. Il Servizio Centrale e la Segreteria Tecnica sono uffici strettamente interconnessi dal punto di vista operativo, ma assolutamente distinti dal punto di vista organizzativo e gestionale. Tuttavia è proprio la stretta interconnessione operativa tra i due uffici alla base dell'efficacia del sistema della protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

Tutta l'attività istruttoria svolta dalla Commissione per il tramite della Segreteria Tecnica, infatti, trova il suo completamento negli elementi informativi che il Servizio Centrale, anche attraverso le sue articolazioni territoriali, può fornire in merito all'applicazione delle speciali misure.

Tale attività di acquisizione di elementi conoscitivi inizia già con la c.d. l'intervista tecnica, che viene svolta a seguito della presentazione della proposta di ammissione alle speciali misure da parte dell'Autorità giudiziaria. Con l'intervista tecnica il N.O.P.⁸³ del luogo di origine della collaborazione verbalizza, secondo uno schema-tipo, una serie di informazioni relative alle persone che saranno destinatarie del piano provvisorio e dello speciale programma. Si tratta di un documento di notevole importanza ai fini della procedura, la cui completezza e il cui contenuto incidono sulle valutazioni della Commissione sull'ammissione alle speciali misure e attraverso il quale il futuro collaboratore prende cognizione degli obblighi che assumerà con la collaborazione e delle conseguenze che derivano dalla loro violazione.

Si tratta del "primo contatto" del dichiarante con il sistema della protezione, poiché fino a quel momento l'interlocuzione è avvenuta solo con l'Autorità giudiziaria e con l'organo investigativo. È dall'intervista tecnica che, al di là dei profili di pericolo evidenziati nella proposta di ammissione, posso-

massima del 7 luglio 2021, classificata come riservata.

83) Di regola è il Direttore del N.O.P. competente a raccogliere le dichiarazioni.

no emergere controindicazioni alla collocazione in un certo territorio o altri aspetti rilevanti ai fini della sicurezza del dichiarante.

L'intervista tecnica non è orientata a valutare lo spessore della collaborazione, bensì ad acquisire una visione anticipata dei problemi connessi alla speciale protezione (da quelli personali a quelli sanitari, scolastici e sociali dei collaboratori e dei loro familiari) e costituisce, perciò, uno strumento determinante per il successo del programma stesso e per il mantenimento del "patto tutorio" tra Stato e protetto.

È evidente, dunque, già dalla fase iniziale della procedura di ammissione alle speciali misure, l'importanza dell'interazione tra il Servizio Centrale e la Segreteria Tecnica, a cui l'intervista è trasmessa e che cura poi la predisposizione della delibera per la Commissione.

Non solo. La delibera di massima del 27 gennaio 2021 in tema di revoca si sofferma sul ruolo del S.C.P. sulla segnalazione di violazioni comportamentali commesse dai collaboratori e dai testimoni, che possono portare alla revoca delle speciali misure. Tali segnalazioni sono corredate dalla dettagliata descrizione dei comportamenti tenuti, dalla indicazione degli effetti pregiudizievoli che ne derivano per la sicurezza dell'interessato, per i soggetti deputati alla tutela e per il sistema di protezione nel suo complesso e relativi costi, e sono a fondamento della delibera della Commissione Centrale. Inoltre, nei casi in cui vengano segnalate condotte di rilievo penale, sin dalla prima comunicazione la Commissione deve poter disporre di dettagliati elementi sulle condotte ascritte ai soggetti protetti e, successivamente, di costanti e puntuali aggiornamenti sullo sviluppo e sugli esiti dei procedimenti penali pendenti, che vengono forniti dal S.C.P.

Un altro momento cruciale della protezione in cui il Servizio Centrale interagisce con la Segreteria Tecnica sul piano operativo è quello del cambiamento di generalità. Per espressa previsione normativa, infatti, la Commissione, nell'ambito della propria istruttoria per accertare l'indispensabilità dell'adozione della misura del cambiamento delle generalità, deve attingere, oltre ai prescritti pareri, anche alle informazioni rese all'ingresso nel circuito tutorio al S.C.P. attraverso i N.O.P.

Il Servizio Centrale svolge, dunque, in ogni momento della speciale protezione, funzioni di supporto tecnico-operativo, di segnalazione e consulenza alla Commissione, per il tramite della Segreteria Tecnica.

La Segreteria, a sua volta, oltre a curare l'attività istruttoria per conto della Commissione, supportata anche dal Servizio Centrale di Protezione, interviene nella fase esecutiva della procedura nella misura in cui "cura l'attuazione delle delibere della Commissione Centrale", come previsto dall'art.

51 del d.m. 6 febbraio 2020. Nella fase attuativa delle misure, in pratica, il Servizio Centrale avrà come interlocutore la Segreteria per gli aspetti amministrativi o tecnici dell'esecuzione, laddove alla Commissione "resta" la funzione di organo di alta amministrazione.

Conclusioni

Il sistema italiano della speciale protezione rappresenta un'eccellenza, anche nel panorama internazionale. L'esperienza consolidata nella lotta alla criminalità organizzata ha consentito agli investigatori di affinare le tecniche di contrasto, utilizzando strumenti sempre più sofisticati messi a disposizione dalla tecnologia e dallo stesso legislatore, senza però trascurare i contributi all'attività di indagine, spesso decisivi, forniti da collaboratori e testimoni. Fondamentale in tal senso è stata una normativa che attraverso le speciali misure ha incentivato la collaborazione, affermando, nei confronti di coloro che collaborano alle indagini e delle stesse organizzazioni criminali, il ruolo dello Stato come garante della legalità e della protezione contro possibili vendette in danno dei dichiaranti a fini di giustizia. I numeri della popolazione protetta e la quantità di soggetti istituzionali coinvolti nella speciale protezione rendono evidente la complessità dell'intero sistema e, ancor di più, l'importanza del ruolo della Commissione quale garante dell'equilibrio tra interessi pubblici e privati che vi sono sottesi. Questo ruolo sarà ancora più determinante nel prossimo futuro, quando sarà sempre più necessario affrontare questioni come la collaborazione con la giustizia di cittadini stranieri, con riferimento a organizzazioni criminali transnazionali, con tutti i problemi anche pratici connessi alla loro protezione, oppure la questione, non meno complessa, della saturazione dei territori. La rilocalizzazione internazionale di testimoni o collaboratori, sia pure complessa, è una delle soluzioni che potrà essere considerata, allo scopo di "alleggerire" alcune zone del nostro Paese che tradizionalmente hanno accolto un numero elevatissimo di nuclei protetti, che vi si sono radicati anche dopo la fuoriuscita dal programma.

Un altro spunto di riflessione viene dalla complessità del meccanismo della protezione nella fase dell'esecuzione, in cui si muovono numerosi soggetti, dal S.C.P. alle Autorità di Pubblica Sicurezza, dai N.O.P. ai referenti per la sicurezza e quelli dei testimoni fino alla stessa Segreteria Tecnica.

La separazione della tutela dall'assistenza del protetto, che trova fondamento nell'art. 13, c. 4, l. 82/1991, se da un lato consente di distinguere i diversi profili che la speciale protezione coinvolge, dall'altro potrebbe essere

di ostacolo ad una strategia di sicurezza complessa, qual è quella che richiede la gestione della popolazione protetta, cui deve essere preposto personale specificamente formato e adeguatamente aggiornato.

La strada, secondo alcuni, potrebbe essere quella di concentrare tutte le competenze connesse all'attuazione delle speciali misure nel Servizio Centrale, sulla scorta dell'esempio americano, sicuramente il più illustre nel panorama mondiale. Ciò garantirebbe una maggiore specializzazione di tutto il personale impiegato e un livello operativo ancora più efficace, perché devoluto, in ogni suo aspetto, a personale a ciò preposto in via esclusiva. Riconoscere ai N.O.P. la completa responsabilità della esecuzione delle misure di speciale protezione sul territorio, con adeguati rinforzi e formazione specifica, solleverebbe le forze territoriali dall'oneroso compito di assicurare i servizi di scorta e sicurezza, ferme restando le prerogative del Prefetto sulla determinazione delle misure tutorie da applicare, in relazione alle specifiche esigenze e alle caratteristiche del territorio.

Una scelta in questa direzione richiederebbe investimenti sugli organici, sulla formazione e sulle strutture, ma risponderebbe alle necessità di sicurezza ed assistenza della popolazione protetta e, in un'ottica di medio e lungo periodo, ai principi di economicità oltre che di efficacia ed efficienza. Del resto lo stesso legislatore, nell'istituire la figura del "referente del testimone di giustizia" individuato nel Direttore del N.O.P. competente per territorio, ha indicato nella specializzazione e nell'elevata professionalità la strada da seguire per assicurare un sistema di protezione sempre più rispondente alle necessità di coloro che da esso dipendono.

Bibliografia e Sitografia

- BALSAMO A. - MATTARELLA A., *Criminalità organizzata. Le nuove prospettive della normativa europea*, in *Sistema penale*, 3/2021
- DE LUCA M. - LA MARCA A. - LAUDATI A. - ROTOLO A. - SIRIGNANO C., *La tutela dei testimoni e dei collaboratori di giustizia*, Giuffrè Francis Lefebvre Editori, 2019
- D'AMBROSIO L., *Testimoni e collaboratori di giustizia*, Cedam, 2002
- D'AMICO S., *Il collaboratore della giustizia*, Laurus Robuffo, 1995
- FALCONE G., *Pentitismo e repressione della criminalità organizzata nella nuova emergenza. Relazione tenuta al convegno "Sistema penale tra riforma e controriforma"*, Sanremo, 16-19 giugno 1991, in *La difesa penale*, X, 1992, n. 35

SASSANO F., *La nuova disciplina sulla collaborazione di giustizia alla luce della legge 13 febbraio 2001, n. 45*, Giappichelli, 2002

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione. Secondo semestre 2015 e primo semestre 2016, su www.poliziadistato.it

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i collaboratori, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione. Secondo semestre 2018, su www.senato.it

Relazione al Parlamento sulle speciali misure di protezione per i testimoni, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione. Secondo semestre 2018, su www.poliziadistato.it

PARTE III
Voci dall'Aula

Il ruolo dell'European Public Prosecutor's Office nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. I rapporti tra polizia giudiziaria e l'European Public Prosecutor's Office

di Artem Burtak, Giuseppe Fugacci,
Filippo Melchiorre, Monica Sammati*

Siamo una parte sistemica dell'architettura complessiva messa in atto dall'Unione europea per proteggere i suoi interessi finanziari. Ammettiamolo: due decenni dopo l'Eurozona, abbiamo creato la "zona EPPO".

Laura KÖVESI
Procuratore Capo europeo

Abstract

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea riguarda sia la gestione degli stanziamenti di bilancio, sia qualsiasi misura che "incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, laddove essa sia di interesse per le politiche dell'Unione"¹. In ambito europeo, gli Stati membri scoprono e denunciano frodi transfrontaliere per migliaia di milioni di euro ogni anno, con almeno 50 miliardi di imposta sul valore aggiunto ("IVA") persi annualmente².

Le condotte fraudolente dal lato delle entrate, delle spese e dei beni ai danni del bilancio generale dell'UE, i reati gravi contro il sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto, il riciclaggio e la corruzione costituiscono alcuni esempi dei principali illeciti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta di minacce che non restano circoscritte a un singolo Paese e sono spesso commesse da reti della criminalità organizzata. In tale prospettiva, la tutela degli interessi finanziari richiede una definizione comune degli illeciti

(*) Primo Tenente della Polizia ucraina Artem Burtak, Colonnello della Guardia di Finanza Giuseppe Fugacci, Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Filippo Melchiorre e Vice Questore della Polizia di Stato Monica Sammati, già frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

- 1) Direttiva 2017/1371/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. direttiva PIF), relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, del 5 luglio 2017, in GUUE L 198, del 28 luglio 2017.
- 2) Report annuale 2016, *Lotta contro le frodi, Protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea*, COM/2017/383, 7 agosto 2017.

*finanziari nell'Unione, misure di armonizzazione e il ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri*³.

Fatte salve le norme in materia di cooperazione transfrontaliera e di assistenza giudiziaria in materia penale, si è reso necessario prevedere disposizioni adeguate alla cooperazione per garantire un'azione efficace contro i reati a danno di tali interessi, anche mediante lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, per agevolare il coordinamento delle indagini e il perseguimento penale di ogni condotta fraudolenta lesiva di tali interessi.

La direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF) ha risposto a questa esigenza dettando norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi, in conformità all'acquis dell'Unione in questo settore.

*Poiché le misure nazionali per combattere la criminalità finanziaria transnazionale su larga scala risultavano ancora limitate e non avevano raggiunto il necessario livello di dissuasione o protezione effettiva del bilancio dell'Unione, il 12 ottobre 2017, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il regolamento UE 2017/1939 che ha istituito l'European Public Prosecutor's Office (EPPO), il primo meccanismo giudiziario per consegnare alla giustizia le persone responsabili di reati contro il diritto e gli interessi dell'UE*⁴.

Alla luce di quanto sopra, il presente elaborato affronta, al capitolo 1, la tutela degli interessi finanziari dell'UE, analizzando il bilancio europeo quale strumento atto ad assicurare il finanziamento delle politiche e dei programmi dell'Unione, nei limiti annualmente stabiliti dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), nonché il programma di proposte per il rilancio dell'economia, denominato "Next Generation EU", finalizzato a far fronte alle esigenze di ripresa dell'UE a seguito della crisi pandemica da Covid-19. Si prosegue con l'analisi della normativa nazionale e comunitaria volta a tutelare, dai sistemi di frode, gli interessi finanziari dell'UE, anche a seguito del recepimento della Direttiva PIF recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale", per terminare con una riflessione sulle frodi all'IVA come imposta di rilievo comunitario e sulle c.d. frodi "carosello", relative a operazioni triangolari

3) Direttiva (UE) 2017/1371.

4) Regolamento (UE) n. 2017/1939 del Consiglio, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO"), del 12 ottobre 2017, in GUUE L 283, del 31 ottobre 2017.

irregolari tra Paesi che appartengono all'Unione europea.

Nel capitolo 2 oggetto di descrizione è la struttura e le relative competenze dell'EPPO. L'idea di istituire un organo europeo inquirente nasce dall'esigenza di tutelare interessi finanziari che, per la loro natura transnazionale, non sarebbero stati pienamente tutelati dalle normative e dall'attività investigativa dei singoli Stati membri. Ne consegue che la struttura dell'EPPO è stata ideata e realizzata pensando a un organo inquirente che tenesse conto dell'esigenza di avere un coordinamento di indagine a livello europeo, attraverso la figura del Procuratore Capo europeo, ma, al contempo, garantire le attività tese a individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati a danno del bilancio dell'UE a livello decentrato, attraverso i Procuratori europei delegati, nel rispetto della normativa penale e processualistica nazionale. Ciò, senza tuttavia essere esente da margini di miglioramento alla luce di talune riflessioni espresse.

Il capitolo 3 è dedicato quindi alla descrizione di come il legislatore italiano, attraverso il d.lgs. n. 9/2021, come modificato dal d.l. n. 17 del 1 marzo 2022, ha conseguentemente provveduto ad adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE n. 2017/1939. Il legislatore delegato è quindi intervenuto nel definire la procedura di designazione dei candidati al posto di Procuratore europeo nell'ambito dell'organo collegiale della Procura europea e di designazione dei Procuratori europei delegati, nonché nel disciplinare il flusso della comunicazione delle notizie criminis, l'autorità competente a dirimere gli eventuali conflitti di competenza e dettare una disciplina minima relativa alle indagini. Si prosegue con l'esame dell'applicazione del principio costituzionale di "leale collaborazione" tra istituzioni nazionali ed europee, trattando le intese intercorse tra la Procura europea e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché la Corte dei conti italiana, anche al fine di rispettare la disposizione per cui gli Stati membri, nell'ambito dei propri sistemi di controllo, devono provvedere, con efficacia ed efficienza, al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto, affidandosi ai loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

Il capitolo 4 prende in esame le iniziative assunte dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza, al fine di disciplinare, nell'ambito dei rispettivi uffici investigativi, tutti i possibili aspetti connessi con l'inizio dell'operatività dell'EPPO a partire dal 1° giugno 2021. Un notevole sforzo organizzativo e di gestione per essere pronti a condurre, in maniera proattiva, i rapporti con questa nuova Procura e soprattutto a contrastare ancora più efficacemente i reati PIF, ottimizzando le risorse da im-

piegare. Le forze di polizia hanno, tra l'altro, avviato specifici corsi formativi e di aggiornamento nel settore, oltre a diramare disposizioni di dettaglio, ad esempio, in materia di compilazione del c.d. "EPPO Crime report" (ECR), modello automatizzato di comunicazione contenente le informazioni sul fatto di reato rilevanti per le decisioni dell'EPPO in ordine all'esercizio della propria competenza, che infatti si affianca alla comunicazione di notizia di reato, redatta e trasmessa con la documentazione relativa alle attività di indagine già compiute, in conformità a quanto previsto dall'art. 347 c.p.p.

Il capitolo 5 vuole riferire in ordine alle iniziative assunte dalla Procura europea per instaurare e mantenere, in linea con quanto espressamente disciplinato all'interno del Regolamento EPPO, relazioni di cooperazione con le istituzioni, gli organi, gli uffici o le Agenzie dell'Unione, conformemente ai loro rispettivi obiettivi, oltre che con le autorità degli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO e, infine, con le autorità di Paesi terzi e organizzazioni internazionali. La Procura europea, infatti, è un organo dell'Unione europea che si aggiunge alla preesistente articolazione di enti e agenzie istituiti, nel corso del tempo, per favorire la cooperazione europea in materia di giustizia penale e di polizia, fra tutti, Eurojust, OLAF ed Europol, con la conseguenza che, prescindendo da un processo fisiologico di cessione di spazio in favore del nuovo ufficio del Procuratore europeo, il principio cardine sia quello dell'assoluta collaborazione e scambio informativo, al fine di sommare le forze e le competenze per un'azione coordinata e energica di contrasto ai crimini che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

Il capitolo 6 è dedicato all'analisi dell'evoluzione dell'Istituto e delle competenze dell'Ufficio del Pubblico ministero nel moderno sistema delle autorità pubbliche e delle forze dell'ordine dell'Ucraina. Tale ricerca presenta l'architettura strutturale della Procura, la dinamica dello sviluppo della pubblica accusa e consente di comprendere la trasformazione della moderna Procura dell'Ucraina attraverso riforme permanenti e modifiche legislative, in linea con il percorso europeo ed euro-atlantico dell'Ucraina. Allo stesso tempo, vengono descritti i contesti giuridici ed i "punti di sviluppo" della cooperazione giudiziaria e penale con le Agenzie dell'UE, Europol ed Eurojust, con un focus specifico sui recenti accordi intercorsi tra la Procura generale dell'Ucraina e la Procura europea, a partire dalle questioni sullo scambio reciproco di informazioni e sulla fornitura di assistenza legale, per proseguire con l'attuazione di indagini, controlli e ispezioni in determinati settori.

Nel capitolo 7 si è, infine, inteso riportare notizie in ordine ai risultati conseguiti dalla Procura europea in questi primi mesi di operatività,

basandosi sulle informazioni pubblicate, il 24 marzo 2022, nella sua prima relazione annuale, nonché nei comunicati stampa delle principali operazioni condotte in Italia. Complessivamente a livello europeo, delle 576 indagini aperte nel 2021, 298 sono nuovi casi avviati dall'EPPO e 278 sono cosiddetti casi di arretrati segnalati dalle autorità nazionali e rilevati dall'EPPO. Si è proceduto, conseguentemente, a riportare i pensieri espressi dal Procuratore europeo, Danilo Ceccarelli, in materia di potenzialità dell'EPPO nel contrasto delle organizzazioni criminali tese sempre più a sfruttare i cryptoassets per nascondere le loro attività illegali, descrivere la grande sfida connessa con l'attuazione del Recovery plan nel riuscire a realizzare un modello di controllo efficace ed efficiente, rilevando come gli Stati si giochino tutto su un controllo compliance per la prevenzione dei rischi di conflitto d'interesse, frode e corruzione, nonché, infine, partecipare le ultime iniziative del Parlamento europeo volte a proteggere i fondi UE contro la frode e i conflitti di interesse delle strutture oligarchiche, auspicando una Procura europea che abbia per giurisdizione tutti gli Stati membri.

Per concludere, alcune riflessioni sui limiti della Procura europea connessi, in particolare, proprio con la sua modalità istitutiva. Infatti, l'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata costituisce uno dei fronti più avanzati del dibattito sull'integrazione europea, pur tuttavia, innumerevoli sono gli argomenti, condivisi, che militano in favore del maggior grado di raggiungimento, da parte della stessa, degli obiettivi prefissati dalla Commissione, rispetto a quanto sarebbe avvenuto con l'abbandono di un tale progetto. Il miglioramento del livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE deve iniziare con l'aumento del livello di individuazione delle frodi dell'UE; le differenze tra gli Stati membri al riguardo sono, da troppo tempo, assai significative e la Procura europea è l'unica istituzione in grado di impegnarsi al fine di colmare queste lacune, con il sostegno delle forze dell'ordine e dei suoi partner nazionali e internazionali.

* * *

The protection of the Union's financial interests concerns not only the management of budget appropriations, but extends to all measures which negatively affect or which threaten to negatively affect its assets and those of the Member States, to the extent that those measures are of relevance to Union policies.

In the EU context, Member States find out and report to the competent authorities cross-border-frauds totaling billion Euros per year, which involve at least losses of 50 billions of Value Added Tax (VAT).

The fraudulent conducts negatively affecting revenue, expenditure and

assets of EU general budget, the serious crimes against the common VAT system, money laundering and corruption represent some examples of the main illegal conducts injuring EU financial interests.

These criminal offences are not confined to a single country and are often committed by organized crime networks. In this perspective, the protection of financial interests requires a common definition of EU financial crimes and the need to harmonize the rules of Member States' criminal law and proceedings.

Without prejudice to the rules in the field of cross-border cooperation and legal assistance in criminal matters, it became necessary to issue proper provisions for cooperation, with the aim of effectively countering crimes against those interests, also by means of information exchange among Member States and the Commission, in order to facilitate the coordination of investigations and criminal prosecution of any fraudulent conducts injuring those interests.

Directive (EU) 2017/1371 (the so-called PIF Directive) satisfied these requirements, thus establishing minimum standards related to the definition of criminal offences and sanctions to tackle frauds and other illegal activities affecting the Union's financial interests, with the aim of strengthening the protection against crimes against those interests, in line with the 'acquis' of the European Union in this field.

Since national measures to fight against cross-border financial crime over a large scale resulted to be still limited and not sufficiently effective to counter and protect the Union budget, on 12 October 2017, the European Union Council adopted Regulation (EU) 2017/1939 establishing the European Public Prosecutor's Office (EPPO), which was the first legal instrument to pursue and bring to judgment persons responsible for crimes against EU law and interests.

In the light of the above, this dissertation addresses, in the first chapter, the topic concerning the protection of EU financial interests and analyzes the European budget as an instrument to guarantee the financing of Union policies and plans within the scope yearly established by the Multiannual Financial Framework (MFF), as well as the program containing the proposals to boost the economy, called "Next Generation EU", aimed at meeting the needs of recovery of European Union after the Covid-19 pandemic. Then, an analysis of the Italian and EU laws for the protection of EU financial interests from financial frauds is carried out, in line with the PIF Directive providing rules for the "fight against frauds negatively affecting Union's financial interests by way of criminal law". Then, this dissertation covers the topic related to VAT

frauds as a tax of Community relevance and the so called “carousel frauds”, concerning irregular operations involving two or more EU Member States.

The second chapter deals with the structure and the competences of EPPO. The idea to establish a European investigating body resulted from the need to protect financial interests which, due to their transnational nature, could not be fully protected by the rules and investigation activity of the single Member States. Therefore, the structure of the EPPO was created and set up in the form of an investigating body based on the need to establish investigative coordination at European level by means of the figure of the European Chief Prosecutor and, at the same time, to ensure at local level a set of activities aimed at detecting, prosecuting and bring to judgment the perpetrators of crimes against the EU budget by way of the European Delegated Prosecutors, in the respect for national criminal and procedural rules. However, all this set of initiatives could be improved in line with some concerns which have been expressed.

*The third chapter is dedicated to the description of the initiatives adopted by the Italian legislators who, by means of decree law no. 9/2021, amended by decree law 17 of 1 March 2022, adjusted, accordingly, the national laws to the provisions provided by Regulation (EU) 2017/1939. Therefore, the delegated legislators set out the procedure to designate candidates to the role of European Prosecutor within the College of the EPPO and to nominate the European Delegated Prosecutors, the authority responsible for settling possible conflicts of responsibilities and establish a proper approach to conduct investigations. Moreover, this procedure is aimed at regulating the communication flow of *notitiae criminis*. Then, the implementation of the constitutional principle of “fair cooperation” among Italian and European institutions is examined, taking into account the agreements arranged among the European Public Prosecutor’s Office and the Italian Anti-Mafia and Anti-Terrorism Directorates, as well as the Italian Court of Auditors, with the aim of complying with the provision according to which Member States, in the framework of their control systems, must efficiently and effectively undertake the recovery of sums improperly paid or misused, making reference to their ordinary national systems for budget management.*

Chapter 4 deals with the initiatives adopted by National Police, Carabinieri Corps and Guardia di Finanza Corps, with the aim of regulating, in the framework of their respective investigation offices, all the possible issues related to the start of EPPO’s functioning as of 1 June 2021. This is a considerable effort, at organizational and management level, aimed at handling the relations with this new European Public Prosecutor’s Office in a proacti-

ve manner and, above all, at more effectively tackling the PIF crimes, thus optimizing the resources to be used. As a matter of fact, Police Forces have organized specific training and refresher courses in this sector and have also issued peculiar provisions concerning, for example, the drawing up of the so-called “EPPO Crime report” (ECR), a communication automated model containing the information on offences which are deemed to be relevant for the EPPO’s decisions within the exercise of its remit. This ECR report is provided together with the ordinary crime report, drawn up and forwarded with the documents related to the investigations which have been already conducted, in accordance with the provisions provided by Art. 347 of the Code of Criminal Procedure.

Chapter 5 describes the initiatives adopted by the European Public Prosecutor’s Office to establish and maintain, in line with the provisions specifically set out by the EPPO Regulation, the relations of cooperation with the institutions, bodies, offices or EU agencies, in accordance with their respective purposes, as well as with the authorities of EU Member States which are not participating in the enhanced cooperation on the establishment of EPPO, and also with third countries’ authorities and international organizations. As a matter of fact, the European Public Prosecutor’s Office is a EU body which operates together with a set of bodies and agencies established, in the course of time, to foster European cooperation in criminal and police matters, such as Eurojust, OLAF and Europol. Therefore, apart from the essential need to transfer some competences to the new European Public Prosecutor’s Office, the main guiding principle is to enhance cooperation and information exchange in order to join forces and share competences, with the aim of carrying out a coordinated and effective activity to counter crimes affecting EU financial interests.

Chapter 6 analyzes the evolution of the functioning and remits of the Public Prosecutor’s Office in the modern system of Ukrainian public authorities and police forces. This study illustrates the structure as well as the conditions of the development of the Public Prosecutor’s Office and makes it possible to understand the transformation of the modern Ukrainian Public Prosecutor’s Office by means of a set of consistent reforms and legislative amendments, in line with the European and Euro-Atlantic approach of Ukraine. At the same time, the legal contexts and the “development steps” of cooperation with EU Agencies, Europol and Eurojust in judicial and criminal fields are analyzed, with a special focus on the recently signed agreements between the Ukrainian Public Prosecutor’s Office and the European Public Prosecutor’s Office, taking into account the issues concerning the information exchange and the

delivery of legal assistance as well as the carrying out of investigations, controls and checks in specific sectors.

Finally, chapter 7 reports information concerning the outcomes achieved by the European Public Prosecutor's Office in these first months, making reference to the news published on 24 March 2022 in its first annual report, as well as on the press releases indicating the main operations conducted in Italy. As a whole, at European level, 576 investigations were opened in 2021, 298 of which were new cases opened by the EPPO and 278 were the so-called unsolved cases reported by the national authorities and detected by the EPPO. Then, the remarks delivered by the European Prosecutor Danilo Ceccarelli are examined. Mr. Ceccarelli describes the EPPO's capabilities in tackling criminal organizations which are more and more engaged in exploiting the cryptoassets to hide their illegal activities and illustrates the great challenge linked to the implementation of the Recovery Plan to implement an efficient and effective supervision method. Moreover, Mr. Ceccarelli emphasizes that Member States do whatever it takes for the compliance control and reports the last initiatives adopted by the European Parliament aimed at protecting EU funds against frauds and conflicts of interests, with the purpose of preventing the risks of oligarchic structures' conflicts of interest, thus hoping that the European Public Prosecutor's Office could exercise jurisdiction across the entire territory of EU Member States.

In conclusion, some remarks on the limitations of the European Public Prosecutor's Office are reported, taking into account, above all, its founding procedure. In fact, the establishment of the EPPO by way of enhanced cooperation represents one of the main topics of discussion on the European integration. Moreover, there are a lot of shared approaches supporting a stronger involvement of the EPPO in the efforts to achieve the purposes defined by the Commission and emphasize the importance of the project. The increase of the level of protection of EU financial interests must start with the enhancement of capability to detect frauds within the European Union. The differences among Member States in this respect have been for a long time very substantial and the EPPO is the only institution able to engage itself in the effort to fill these gaps with the support of police forces and their national and international partners.

** * **

Prefazione

Negli ultimi anni si è accentuata sempre di più l'attenzione alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e, in particolar modo, alla lotta alle irregolarità e alle frodi che ledono tutti i settori, sia relativi alle entrate, sia alle uscite, del budget dell'Unione europea.

Dal 1989, ogni anno la Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento europeo la "Relazione sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea" (così detta Relazione "PIF") nel cui ambito sono riportati numerosi dati statistici riferiti ai casi di irregolarità/frode rilevati dagli Stati membri. Dall'analisi dei dati si evince come i fenomeni di indebita/illecita captazione di risorse europee determinino un annuale ingente impatto economico-finanziario per le casse dell'Unione, quantificabile in diversi miliardi di euro.

Per l'importanza del tema, non a caso, i settori della tutela degli interessi finanziari dell'UE e della lotta contro la frode delineano un'area di responsabilità condivisa tra la stessa Unione e gli Stati membri disciplinata dall'art. 325 TFUE, che sancisce non solo un principio di assimilazione, secondo il quale tutti gli Stati membri devono adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali, ma anche la necessità di un costante coordinamento dell'azione tra Unione europea e autorità nazionali e l'importanza che il Parlamento europeo e il Consiglio assumano, a tal fine, ogni utile iniziativa in questo settore vitale per l'Unione garantendo, così, anche una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri.

Il 29 aprile 2019, la stessa Commissione europea ha adottato una nuova strategia antifrode (Commission Anti-Fraud Strategy - CAFS)⁵ al fine di migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché le indagini ad esse relative, e di far sì che un sistema adeguato di sanzioni, recupero e dissuasione figurino tra le priorità della Commissione.

La nuova strategia è basata su una valutazione dei rischi che ha individuato come principali aree di miglioramento, da un lato, la raccolta e l'analisi dei dati sulle frodi, dall'altro, la cooperazione tra i servizi della Commissione secondo un sistema più centralizzato, con l'integrazione di nuove tecnologie nei processi di controllo. La nuova strategia antifrode della Commissione

5) La CAFS è un documento programmatico interno che vincola i servizi e le agenzie esecutive della Commissione europea nella loro lotta contro le frodi e la corruzione che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

riserva particolare attenzione al rafforzamento della lotta contro le frodi in danno delle entrate del bilancio UE, prevedendo il potenziamento delle misure antifrode nei settori delle risorse proprie tradizionali e dell'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA).

Pur tuttavia, la crescente gravità dei fenomeni fraudolenti, lo sviluppo di nuove e sempre più diffuse forme di criminalità, grave e organizzata, di dimensioni transfrontaliere, indubbiamente facilitate nel loro operare dall'abolizione delle frontiere, dall'uso di enormi risorse finanziarie e dalle comunicazioni informatiche, ha posto i sistemi penali nazionali davanti ai propri limiti.

È proprio in questo contesto di revisione complessiva della strategia antifrode che si colloca l'istituzione dell'European Public Prosecutor's Office (EPPO), con il fine di rafforzare e rendere più efficiente la persecuzione a livello sistemico e comunitario degli illeciti che influiscono sugli interessi finanziari.

Il Ministro della giustizia Marta Cartabia, il 23 maggio 2021, intervenendo, in occasione dell'anniversario della strage di Capaci ha indicato che nella nuova Procura europea troviamo un lascito del Giudice Giovanni Falcone, ricordando che a livello europeo "è stato il primo a intuire che occorre una protezione degli interessi finanziari".

La previsione del Pubblico ministero europeo si ritrova nel 2007 nel Trattato di Lisbona con cui si indicò che per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando attraverso Regolamenti, poteva istituire una Procura europea. La proposta di regolamento di una Procura europea iniziò nel 2013 per giungere all'approvazione nel 2017 con il regolamento (UE) 2017/1939⁶.

La neonata Procura europea (EPPO) si prefigge il fine precipuo di porre in essere la costruzione di un sistema omogeneo d'indagine e azione penale per specifici reati che ledono gli interessi dell'Unione, nella prospettiva di un impegno e una collaborazione sempre maggiore nella tutela delle finanze pubbliche, obiettivo che assume una importanza fondamentale nel contesto dell'attuazione del programma Next Generation EU e dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Johannes Hahn, Commissario per il bilancio e l'amministrazione⁷, in

6) Un Regolamento la cui approvazione fu molto sofferta. Infatti, fu approvato solo da 20 dei 27 stati membri dell'UE, che sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Slovenia. Nel 2018 chiesero di aderire i Paesi Bassi e Malta. Sono quindi in tutto 22 gli Stati dell'Unione europea che hanno aderito alla cooperazione rafforzata.

7) Politico austriaco membro del Partito popolare europeo, riveste l'incarico di Commissario europeo per la programmazione finanziaria ed il bilancio dal 1° dicembre 2019.

occasione della pubblicazione della Relazione “PIF” 2020, ha dichiarato: “La risposta senza precedenti dell’UE alla pandemia mette a disposizione oltre 2 trilioni di euro per aiutare gli Stati membri a riprendersi dall’impatto del coronavirus. Lavorare insieme a livello dell’UE e degli Stati membri per proteggere questo denaro dalle frodi non è mai stato così importante. Lavorando di pari passo, tutte le diverse componenti dell’architettura antifrode dell’UE forniscono la nostra difesa contro i truffatori: il lavoro investigativo e analitico dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), i poteri di procura della Procura europea (EPPO), il ruolo di coordinamento di Eurojust, la capacità operativa di Europol e la stretta cooperazione con e tra le autorità nazionali”.

Nella lotta agli insidiosi fenomeni di criminalità economico-finanziaria a danno del budget UE che assumono sempre più spesso carattere trans-nazionale, gli sforzi delle forze di polizia potranno essere effettivi ed efficaci soltanto se messi a fattor comune in uno spirito di totale e leale collaborazione e cooperazione, sotto la direzione puntuale e proattiva della Procura europea, unica in grado di garantire la necessaria omogeneizzazione delle azioni antifrode di tutti gli Stati membri.

1. La tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea

1.1. Il bilancio dell’Unione europea

L’Unione europea, per perseguire le sue finalità di sviluppo e coesione, elabora e attua una serie di politiche che riguardano la crescita economica, la coesione sociale e territoriale, la sostenibilità ambientale e la politica agricola, la sicurezza e i diritti dei cittadini, la politica estera e gli aiuti umanitari.

Il meccanismo di reperimento e distribuzione delle necessarie risorse finanziarie trova, oggi, la sua fonte normativa nell’articolo 311 del Trattato sul funzionamento dell’UE (TFUE), ai sensi del quale «l’Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche» e, a tal fine, il relativo “bilancio, fatte salve altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie”.

Il bilancio europeo è lo strumento attraverso cui tali finalità vengono tradotte in azioni concrete, assicurando il finanziamento delle politiche e dei programmi dell’Unione.

Esso viene approvato annualmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione, nei limiti stabiliti dal Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), un documento, quest’ultimo, di programmazione di

lungo periodo che traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione europea, assicurando un quadro stabile al loro perseguimento.

Il QFP è adottato ai sensi dell'art. 312 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)⁸, ha durata non inferiore a un quinquennio⁹ e fissa, in relazione a ciascuna delle macro-aree d'intervento stabilite dall'Unione, il massimale degli stanziamenti comunitari per l'intero periodo e per i singoli anni.

All'inizio di ogni nuovo periodo del QFP, gli Stati membri decidono all'unanimità le tipologie e gli importi massimi delle risorse che l'Unione stanza per ciascun anno.

Si riporta, di seguito, la tabella con i dati del QFP 2021-2027 ripartiti per Rubrica di spesa¹⁰ e anno (importi in milioni di euro a prezzi 2018):

Rubrica di spesa	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	19.712	20.333	19.800	19.300	19.185	19.313	19.138	136.781
2. Coesione, resilienza e valori	49.741	52.100	53.193	54.953	56.181	57.786	59.814	383.768
3. Risorse naturali e ambiente	55.242	52.214	51.489	50.617	49.719	48.932	48.161	356.374
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2.324	2.978	3.331	3.449	3.839	3.849	3.901	23.671
5. Sicurezza e difesa	1.700	1.725	1.737	1.754	1.928	2.078	2.263	13.185
6. Vicinato e resto del mondo	15.309	15.522	14.789	14.056	13.323	12.592	12.828	98.419
7. Pubblica amministrazione europea	10.021	10.215	10.342	10.454	10.554	10.673	10.843	73.102
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	154.049	155.087	154.681	154.583	154.729	155.223	156.948	1.085.300

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - www.rgs.mef.gov.it.

- 8) Da ultimo modificato dall'articolo 2 del trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130. Art. 312 TFUE: "1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. È stabilito per un periodo di almeno cinque anni. Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale. 2. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma. 3. Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione. Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio. 4. Qualora il regolamento del Consiglio che fissa un nuovo quadro finanziario non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, i massimali e le altre disposizioni vigenti nell'ultimo anno coperto sono prorogati fino all'adozione di detto atto. 5. Nel corso della procedura di adozione del quadro finanziario, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa".
- 9) Dal 1988 le spese della Comunità/Unione sono state inserite in un Quadro Finanziario Pluriennale che suddivide il bilancio in rubriche corrispondenti ai vasti ambiti d'intervento, con massimali di spesa che rispecchiano le principali priorità di bilancio per il periodo interessato. Il primo periodo di programmazione aveva una durata di cinque anni; i periodi successivi e quello attuale sono di sette anni.
- 10) Le rubriche sono le categorie di spesa del bilancio dell'UE e rispecchiano i settori in cui interviene.

1.1.1. Risorse proprie dell'Unione

A partire dalla decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, l'Unione europea si è svincolata dall'originario meccanismo di raccolta delle proprie disponibilità finanziarie dipendente dalle contribuzioni da parte degli Stati membri e si è dotata di un autonomo sistema di reperimento e distribuzione delle risorse finanziarie che trova, oggi, la sua fonte normativa nel citato articolo 311 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

L'attuale sistema di finanziamento dell'Unione europea è regolato dalla decisione del Consiglio UE 26 maggio 2014, n. 335¹¹ e si basa su entrate provenienti da:

- risorse proprie tradizionali¹², costituite dai dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare dalle istituzioni dell'Unione sugli scambi con Paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito dell'applicazione del Trattato (ormai scaduto) che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi;
- risorsa propria basata sull'IVA, consistente in una percentuale del gettito IVA stimato degli Stati membri¹³;
- risorsa propria basata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL), costituita dal prelievo sul reddito nazionale lordo degli Stati membri secondo un'aliquota uniforme stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio¹⁴;
- altre entrate, in cui sono comprese le imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE, i contributi versati da Paesi terzi a favore di determinati programmi dell'Unione, i rimborsi di aiuti comunitari non utilizzati, le ammende pagate dalle imprese che violano le norme sulla concorrenza o altre disposizioni di legge nonché le entrate provenienti da nuove imposte even-

11) Decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (2014/335/UE, Euratom).

12) Le risorse proprie tradizionali rappresentano circa l'11% del totale delle entrate dell'UE.

13) Seppur introdotta dalla decisione del 1970, la risorsa in argomento è stata concretamente attuata soltanto a seguito dell'armonizzazione dei regimi IVA degli Stati membri avvenuta nel 1979. Essa rappresenta circa l'11% delle entrate totali. Le entrate della seconda categoria, basate sull'imponibile IVA, derivano dall'applicazione di un tasso percentuale (attualmente dello 0,30%) alla base armonizzata IVA di ogni Stato membro. Per evitare che i Paesi meno prosperi versino un importo eccessivo, la base imponibile non può, in ogni caso, superare il 50% del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascuno Stato.

14) La risorsa è stata introdotta dalla decisione n. 88/376/CEE del Consiglio. In origine essa avrebbe dovuto essere percepita solo nel caso in cui le altre risorse proprie non fossero risultate sufficienti a coprire le spese, ma attualmente essa finanzia la maggior parte del bilancio dell'UE. La risorsa basata sul RNL è triplicata dalla fine degli anni '90 e, oggi, rappresenta oltre il 65% delle entrate dell'UE.

tualmente istituite, nell'ambito di una politica comune, ai sensi del TFUE. L'eventuale saldo positivo di ciascun esercizio è inserito nel bilancio dell'anno successivo come entrata¹⁵.

1.1.2. Il bilancio UE e le risorse proprie dopo il NGEU

In questo contesto “ordinario” di regole, si inseriscono le misure predisposte dall'Unione per fronteggiare la crisi pandemica da Covid-19.

In data 27 maggio 2020, la Commissione ha presentato al Consiglio europeo un programma di proposte per il rilancio dell'economia UE denominato “Next Generation EU” (“NGEU”) e finalizzato a far fronte alle esigenze di ripresa dell'UE e dei suoi Stati membri a seguito della citata crisi pandemica.

Lo strumento consiste in una integrazione del QFP 2021-2027 con una dotazione di ulteriori 750 miliardi di euro finanziata attraverso la contrazione, da parte della Commissione, di prestiti sui mercati, in ossequio a quanto previsto dal predetto art. 311 del TFUE¹⁶.

Dopo la discussione all'interno dell'Eurogruppo¹⁷ avvenuta nel luglio 2020, la proposta è stata approvata dal Consiglio dell'Unione europea in data 14 dicembre 2020 con il regolamento n. 2020/2094¹⁸ che ha istituito “uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19”.

Nello stesso giorno, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la

15) In generale, quindi, i singoli Stati membri contribuiscono al bilancio comunitario in misura proporzionale alla rispettiva prosperità economica. L'Italia risulta essere il terzo contributore al bilancio UE, partecipando al relativo finanziamento nella misura di circa l'11%. La prima posizione è occupata dalla Germania (18%), al secondo posto figura la Francia (14%). Seguono Spagna (7,5%) e Paesi Bassi (4,6%). Nello specifico, sempre per il 2018, l'Italia ha contribuito al bilancio UE per complessivi 17.032,08 milioni di euro (fonte: Dati di consuntivo. Financial Report UE 2018).

16) Ai sensi del predetto articolo 311 del TFUE, infatti, il Consiglio “deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

17) L'Eurogruppo è un centro di coordinamento europeo che riunisce i Ministri delle Finanze degli Stati membri che adottano l'euro, ossia la cosiddetta eurozona. Si tratta di una riunione informale che si svolge alla vigilia di un Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze (Ecofin) e che permette di discutere di questioni economico-finanziarie legate all'Unione economica e monetaria dell'Unione europea (UEM). Il contenuto della discussione è reperibile su: www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf.

18) Reperibile su www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R2094.

nuova decisione sulle risorse proprie¹⁹ conferendo alla Commissione²⁰, il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione per un importo massimo di 750 miliardi di euro.

Per la prima volta nella sua storia il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di incrementare le “risorse proprie” attraverso l'attribuzione alla Commissione del potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione.

Il NGEU, tramite il trasferimento di siffatti poteri alla Commissione, dota l'Unione europea di risorse proprie svincolate dai trasferimenti dei singoli Stati membri; questo significa che per l'attuazione degli obiettivi e lo svolgimento delle funzioni di contrasto alla pandemia, l'Unione europea non sarà più dipendente dai trasferimenti dei singoli Stati membri.

Scendendo nel dettaglio, la ripartizione della dotazione NGEU è specificata all'art. 2, par. 2 del citato regolamento che prevede la seguente assegnazione:

- 384,4 miliardi di euro in forma di aiuti a fondo perduto (c.d. *grants*) e di aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari;
- 360 miliardi di euro in forma di prestiti agli Stati membri per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti.

L'importo stanziato a titolo di sovvenzioni (*grants*) si articola in diversi programmi di azione, ma il principale è sicuramente quello definito come *Recovery and Resilience Facility* al quale vengono destinati 312,5 miliardi di euro per il sostegno a riforme e investimenti.

A questo proposito, agli Stati membri è stato chiesto di preparare dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR)²¹ in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021- 2023²².

L'Italia ha presentato alla Commissione europea, in data 30 aprile 2021, il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), con il fine di rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle diseguaglianze di genere, territoriali e generazionali.

Il PNRR prevede 134 investimenti (235 se si conteggiano i sub-investimenti) e 63 riforme, per un totale di € 191,5 miliardi di fondi. Di questi, €

19) Reperibile su: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053.

20) Ai sensi dell'art. 5.

21) Reperibile su: www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/approfondimenti/pnrrapprofondimento.

22) Fonte: www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/02/08/recovery-fund-sovranita-retorica.

68,9 miliardi sono contributi a fondo perduto ed € 122,6 miliardi sono prestiti. A questi stanziamenti si aggiungono le risorse dei fondi europei React-EU e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), per un totale di circa € 235 miliardi, che corrispondono al 14 per cento circa del prodotto interno lordo italiano.

Il Governo italiano ha cominciato a dare attuazione al Piano nella seconda metà del 2021 e dovrà completarlo e rendicontarlo nella sua interezza entro la fine del 2026.

Il Piano si compone di sei Missioni e sedici Componenti, che si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Vi sono poi tre priorità trasversali: parità di genere; miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani; riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno²³.

1.1.3. La spesa dell'Unione europea

Come si è visto, la maggior parte delle risorse finanziarie dell'Unione viene redistribuita – secondo le previsioni del bilancio – sotto forma di sovvenzioni, incentivi e contributi e, in tal modo, reimmessa nei canali delle iniziative economiche nascenti all'interno del mercato unico, con lo scopo di incrementare la loro consistenza e redditività.

La Commissione è responsabile dell'esecuzione delle entrate e delle spese del bilancio conformemente ai trattati, nel rispetto delle disposizioni e istruzioni stabilite nel regolamento finanziario e nei limiti degli stanziamenti autorizzati.

Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria, vale a dire economia, efficacia ed efficienza.

Per raggiungere gli obiettivi di crescita, sviluppo, integrazione economica e sociale dei Paesi membri è, dunque, previsto un sistema integrato e coordinato di investimenti, cui sono collegati differenti strumenti finanziari (c.d. fondi europei).

La Commissione, ai sensi dell'articolo 62 del regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046, "esegue il bilancio":

- direttamente, senza l'intervento di autorità, enti e organismi nazio-

²³) Documento CCLXIII - Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), reperibile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/367143.pdf.

nali (“gestione diretta”)²⁴, erogando le risorse – tramite le sue Direzioni generali o Agenzie – agli utilizzatori finali e stabilendo autonomamente i criteri di funzionamento dei vari programmi che possono riguardare le politiche interne e i Paesi membri dell’Unione ovvero la cooperazione esterna dei Paesi membri con Paesi terzi rispetto all’Unione.

I contributi finanziari della Commissione europea possono essere erogati sotto forma di “sovvenzioni” (“grants”) o “appalti” (“tenders”).

Le prime vengono assegnate a sostegno di progetti innovativi che contribuiscono alla realizzazione di un programma o di una politica dell’UE; si tratta di contributi finanziari a fondo perduto, accordati a titolo di liberalità, che la Commissione concede a copertura parziale dei costi progettuali, i secondi per acquistare beni e servizi, compresi studi, assistenza tecnica, formazione, consulenze, servizi di conferenza e pubblicitari, libri, attrezzature informatiche, ecc.

I fornitori vengono selezionati attraverso bandi di gara pubblicati dai servizi, dagli uffici e dalle Agenzie della Commissione in tutta Europa.

A differenza delle sovvenzioni, attraverso gli appalti si finanziano anche infrastrutture;

– in regime di “gestione concorrente”²⁵ con gli Stati membri mediante i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (“Fondi SIE”). Questa forma di gestione concorrente opera attraverso un sistema di “responsabilità condivisa” tra la Commissione europea e le autorità centrali e regionali degli Stati membri che concordano uno o più programmi operativi nei quali sono stabilite le priorità di finanziamento. La Commissione mantiene la responsabilità finale nell’esecuzione del bilancio, attuando procedure di liquidazione dei conti o meccanismi di rettifiche finanziarie, mentre le Amministrazioni centrali e periferiche degli Stati membri hanno il compito di programmare gli interventi, stilare e applicare le procedure di selezione e i criteri di sovven-

24) Gli stanziamenti a gestione diretta – circa il 22% delle risorse disponibili – sono erogati sotto forma di sovvenzioni destinate a progetti specifici collegati alle politiche dell’UE, di solito a seguito di un “invito a presentare proposte” e di appalti conclusi dalle istituzioni europee per acquistare servizi, beni o opere necessari per le loro attività, per es. studi, corsi di formazione, organizzazione di conferenze o attrezzature informatiche. Gli appalti sono aggiudicati mediante bandi di gara.

25) Circa il 75% del bilancio dell’UE è gestito in collaborazione con le Amministrazioni nazionali e regionali con un sistema di “gestione concorrente”, essenzialmente mediante cinque grandi fondi - i Fondi strutturali e d’investimento. Complessivamente, contribuiscono a mettere in atto le politiche europee i seguenti fondi:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) - sviluppo regionale e urbano;
- Fondo sociale europeo (FES) - inclusione sociale e buon governo;
- Fondo di coesione (FC) - convergenza economica delle Regioni meno sviluppate;
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

zionabilità, occuparsi della gestione finanziaria e delle attività di controllo sui programmi;

– “indirettamente”, affidando compiti di esecuzione del bilancio a Paesi terzi, ad organizzazioni internazionali, alla Banca europea per gli investimenti o al Fondo europeo per gli investimenti²⁶.

Tra gli interventi stanziati con la citata iniziativa del “Next Generation EU”, oltre al predetto dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility) che, come anticipato, costituisce il cuore dello strumento NGEU in quanto mette a disposizione consistenti importi nella forma sia di sovvenzioni sia di prestiti per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri, al fine di mitigare l’impatto economico e sociale della crisi pandemica e rendere le economie e le società dei Paesi europei più sostenibili, resilienti e attrezzate per attuare la transizione ecologica e quella digitale, è stato creato anche uno strumento di assistenza alla ripresa economica verde, digitale e resiliente per la coesione e i territori d’Europa (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), denominato REACT-EU i cui finanziamenti per esso previsti vengono ripartiti tra il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

Inoltre, attraverso il decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 1 luglio 2021, è stato approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza per complessivi 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

A tale importo si aggiungono 700 milioni di euro finalizzati nell’ambito del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

In tal modo, vengono così cofinanziati la Transizione digitale 4.0, l’Eco-bonus (per il miglioramento dell’efficientamento energetico) e il Sismabonus (agevolazioni fiscali per lavori di adeguamento sismico); inoltre, attraverso misure fiscali e finanziarie, si agevolano gli investimenti delle imprese in nuovi beni capitali tecnologicamente avanzati e la spesa privata in ricerca, sviluppo e innovazione.

Infine, l’iniziativa NGEU prevede anche l’assegnazione di ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei presenti nel QFP 2021-2027 quali:

26) Scuola di Polizia Economico Finanziaria della Guardia di Finanza - Quaderno n. 27 - *Tecniche operative a tutela della spesa pubblica - Il ruolo della Guardia di Finanza nel contrasto alle condotte fraudolente sulle risorse finanziarie erogate dall’Unione europea*, 2020.

- Orizzonte Europa (*Horizon Europe*)²⁷. È il principale programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione; affronta i cambiamenti climatici, contribuisce al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e rafforza la competitività e la crescita dell'UE;
- Fondo InvestEU (*InvestEU fund*)²⁸ che si inserisce nella strategia europea volta ad aumentare gli investimenti in Europa, sostenere la ripresa e preparare l'economia per il futuro, attraverso una garanzia dell'UE pari a circa € 26,2 miliardi che permetterà ai partner d'investimento di assumere rischi più elevati e di sostenere progetti a cui avrebbero altrimenti rinunciato (es. infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, PMI, investimenti sociali e competenze);
- Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) (*European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD*)²⁹. È gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione e finanzia il contributo dell'Unione ai programmi di sviluppo rurale eseguiti in conformità del diritto dell'Unione sul sostegno allo sviluppo rurale³⁰;
- Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund*)³¹. È un nuovo strumento finanziario nel quadro della politica di coesione che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica attraverso sovvenzioni nelle regioni e nei settori che sono maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili, tra cui il carbone, la torba e lo scisto bituminoso, e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra;
- RescEU - Meccanismo di protezione civile dell'Unione (*Union Civil Protection Mechanism*)³². È una riserva di risorse utilizzabili nel caso in cui gli Stati membri non riescano da soli a far fronte alle catastrofi e richiedano all'Unione europea un'assistenza supplementare da apportare in tempi rapidi.

27) Reperibile sul sito: www.ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/horizon-europe_it.

28) Reperibile sul sito: www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti.

29) Reperibile sul sito: www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/feasr.

30) Art. 5 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

31) Reperibile sul sito: www.ministropersud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/che-cose.

32) Reperibile sul sito: www.europa.formez.it/content/resceu-meccanismo-unionale-protezione-civile-2021-2027.

1.2. Frodi al bilancio dell'Unione europea

L'efficacia delle politiche economiche e sociali e il loro proficuo perseguimento sono obiettivi fondamentali dell'Unione europea che non possono prescindere dalla puntuale riscossione delle entrate, da una corretta gestione delle risorse e dal tempestivo recupero delle somme indebitamente erogate.

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea costituisce, pertanto, una priorità assoluta, essenziale – oltre che per il sostentamento delle sue stesse istituzioni – per il conseguimento dei suoi scopi.

La riscossione dei dazi, dei prelievi e delle altre entrate che costituiscono le risorse proprie tradizionali rimane prerogativa degli Stati membri, i quali provvedono a versare le somme percepite all'UE, ottenendo un rimborso in misura percentuale a titolo di spese di riscossione.

Le stesse autorità nazionali gestiscono oltre il 75% delle spese dell'UE.

Questo sistema ha favorito il dilagare di irregolarità (fraudolente e non) a danno degli interessi finanziari comunitari con un grave pregiudizio al bilancio dell'UE³³.

1.2.1. Le basi normative della tutela degli interessi finanziari dell'UE

La base giuridica necessaria a contrastare la diffusione del fenomeno era inizialmente contenuta nell'art. 209 del Trattato di Maastricht del 1992, poi riformulato dal Trattato di Amsterdam del 1997 che, all'art. 280, imponeva l'obbligo a carico degli Stati membri di “combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità”, adottando “le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari”.

La disposizione del secondo comma del citato art. 280 del Trattato CE, trasfusa poi nell'art. 325³⁴ del TFUE, introduce il “principio di assimilazio-

33) Come riportato nella trentunesima relazione annuale 2019 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta alla frode, datata 7 luglio 2021, il numero di irregolarità fraudolente segnalate nel 2019 (939 casi, ovvero l'8 % delle irregolarità complessive) e i relativi importi finanziari (circa 461,4 milioni di Euro, ovvero il 28 % di tutti gli importi finanziari interessati da irregolarità) sono diminuiti notevolmente rispetto al 2018; rileva che nel 2019 il numero delle irregolarità fraudolente segnalate era inferiore del 40% rispetto al 2015 e del 25% rispetto alla media quinquennale del periodo 2015-2019; osserva che, nel 2019, 514 irregolarità connesse alla spesa segnalate come fraudolente rappresentavano lo 0,3% dei pagamenti del 2019, mentre 425 irregolarità connesse alle entrate segnalate come fraudolente corrispondevano allo 0,3% dell'importo lordo delle risorse proprie tradizionali riscosse per il 2019. Reperibile sul sito del Parlamento europeo: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0337_IT.html.

34) Articolo 325 (ex articolo 280 del TCE): “1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure

ne”, in virtù del quale gli interessi finanziari dell’Unione europea sono assimilati a quelli nazionali con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure.

Il comma 3, invece, prevede il “principio di collaborazione”, in virtù del quale gli Stati concordano l’azione a tutela degli interessi finanziari dell’Unione contro le frodi organizzando, assieme alla Commissione, una intensa e regolare cooperazione fra i servizi competenti delle rispettive Amministrazioni.

All’articolo 325 fanno da corollario le previsioni dettate dall’art. 317³⁵ TFUE, secondo cui gli Stati membri cooperano con la Commissione anche per garantire che gli stanziamenti di bilancio siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

L’originario quadro giuridico per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione europea era completato:

– dal regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, tutt’ora vigente, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità³⁶, che reca la nozione di “irregolarità in danno del bilancio

adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l’azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell’Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell’attuazione del presente articolo”.

35) Art. 317: “La Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell’articolo 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria. Il regolamento prevede gli obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell’esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano. Esso prevede inoltre le responsabilità e le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all’esecuzione delle proprie spese. All’interno del bilancio, la Commissione può procedere, nei limiti e alle condizioni fissate dal regolamento stabilito in esecuzione dell’articolo 322, a trasferimenti di crediti, sia da capitolo a capitolo, sia da suddivisione a suddivisione”.

36) Ai sensi dell’articolo 1 del Regolamento: “1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario. 2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la

comunitario” – intesa come “qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite” – e disciplina misure di controllo e di carattere sanzionatorio amministrativo;

– dalla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea (“Convenzione TIF”), firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e ratificata in Italia con la legge 29 settembre 2000, n. 300, la quale aveva fornito una definizione di frode comune a tutti gli Stati membri, impegnando le parti a sanzionare penalmente tali comportamenti, secondo parametri comuni³⁷.

1.2.2. Sviluppi legislativi e rafforzamento delle politiche per la lotta alla frode nell’UE

Negli ultimi decenni, nonostante gli strumenti di contrasto introdotti, il fenomeno delle frodi a danno dell’UE si è significativamente aggravato, anche per effetto delle differenze negli approcci delle autorità nazionali alla lotta alle frodi e alle irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell’UE, finendo per indebolire tutte le istituzioni europee.

Dopo l’entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, nell’ambito della tutela degli interessi finanziari dell’Unione, sono state elaborate dalla Commissione due proposte: una volta a realizzare un ravvicinamento del diritto penale sostanziale (si tratta della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla “lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale” - c.d. Direttiva PIF, proposta dalla Commissione l’11 luglio 2012³⁸); l’altra volta ad istituire una Procura europea (il riferimento è alla “Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea”³⁹, del 17 luglio 2013).

Per quanto riguarda la predetta Proposta di direttiva PIF, essa aveva come scopo quello di sostituire e superare le lacune lasciate dalla Convenzione PIF del 1995 e dai suoi protocolli addizionali, i quali, lo ricordiamo, introdussero una definizione comune di frode, corruzione e riciclaggio. Questi strumenti anche se vennero ratificati da tutti gli Stati membri non ricevettero,

diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita”.

37) Scuola di Polizia Economico Finanziaria della Guardia di Finanza, *Il ruolo della Guardia di Finanza nel contrasto alle condotte fraudolente sulle risorse finanziarie erogate dall’Unione europea*, op. cit.

38) COM(2012) 363 final.

39) COM(2013) 534 final.

nei singoli ordinamenti nazionali, una perfetta attuazione, da qui la proposta della Commissione.

Con l'abolizione della struttura a pilastri⁴⁰, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si consente al legislatore europeo di intervenire anche nel settore penale, tramite regolamenti e direttive.

Ora, se è vero che nella materia penale possono essere adottati anche regolamenti, nel caso di specie si è deciso di ricorrere a una direttiva perché quest'ultima consente un'armonizzazione graduale e questo è necessario in un settore, come quello penale, in cui gli Stati membri sono poco disposti a cedere parte della loro sovranità.

La Proposta di Direttiva PIF del 2012 è importante perché consente di individuare la base giuridica delle norme penali emanate dall'Unione europea in materia di lotta alla frode al bilancio comunitario.

Essa individua come propria base giuridica l'art. 325 TFUE⁴¹, secondo

40) Il trattato di Maastricht ha modificato i precedenti trattati europei e ha creato un'Unione europea fondata su tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI).

41) In seguito anche la sentenza c.d. Taricco ha individuato quale base giuridica del diritto penale europeo per la lotta alle frodi l'art. 325 TFUE. La vicenda trae origine da un procedimento penale presso il Tribunale di Cuneo, in cui erano imputati il Sig. Taricco (da qui il nome della vicenda) e i suoi soci, con l'accusa di aver costituito e organizzato, nel corso degli esercizi fiscali dal 2005 al 2009, un'associazione per delinquere allo scopo di commettere vari delitti in materia di IVA (cc. dd. "frodi carosello"). Il giudice dell'udienza preliminare, prima di emettere il decreto di rinvio a giudizio, si accorgeva che, in considerazione della disciplina che pone un "tetto massimo" anche in presenza di atti interruttivi, il termine prescrizione sarebbe sicuramente scaduto prima della conclusione del procedimento. Il Gup di Cuneo sollevava quindi un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, dubitando della legittimità, rispetto al diritto europeo, di una simile disciplina – capace di frustrare la buona parte dei procedimenti penali in materia IVA, lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea – ritenute ostative alla concreta efficacia dissuasiva della misura sanzionatoria penale. La CGUE con la sentenza dell'8 settembre 2015 ha fatto leva sull'obbligo degli Stati di reprimere le frodi ai danni dell'UE con mezzi efficaci e dissuasivi, sancito dall'art. 325 TFUE, per vincolare il giudice nazionale a disapplicare i criteri di computo del termine di prescrizione, di cui agli artt. 160 e 161 c.p., nei due casi: a) di impossibilità di giungere alla sentenza di condanna, per brevità del termine di prescrizione, in un numero considerevole di casi; b) di legislazione discriminante, in materia di prescrizione, ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea. A seguito di questa prima pronuncia, è intervenuta la Corte costituzionale italiana che ha riconosciuto, con ordinanza n. 24/17, la natura sostanziale delle norme in materia di prescrizione e l'applicabilità del principio di legalità; conseguentemente ha ritenuto che la "regola Taricco" espressa dalla Corte europea si ponesse in contrasto con i principi costituzionali italiani. Tuttavia ha rinunciato ad opporre, per via diretta, i controlimiti di diritto interno e ha preferito argomentare innanzi alla Corte di Giustizia le ragioni dell'incompatibilità tra la regola dedotta dall'art. 325 TFUE e il principio di legalità ex art. 25 Cost. La Corte europea, con la seconda pronuncia, del 5 dicembre 2017, ha preso atto delle osservazioni della Consulta e ha subordinato l'applicazione della "regola Taricco" all'ulteriore condizione che non siano violati i principi fondamentali di diritto interno. E poiché la Corte costituzionale, avendo già dichiarato l'incompatibilità della "regola Taricco" coi suddetti principi, ha ribadito, con la sentenza n. 115/18, che il giudice non può in ogni caso disapplicare le norme nazionali (che disciplinano il computo del termine di prescrizione), la vicenda si è chiusa con il definitivo riconoscimento dei

cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari.

Tuttavia, occorrerà attendere il 5 luglio 2017 affinché il Parlamento europeo e il Consiglio approvino la direttiva (UE) n. 1371/2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (la cosiddetta "Direttiva PIF") che sostituisce la citata convenzione del 1995 inerente la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i suoi protocolli per gli Stati membri vincolati dalla stessa⁴².

La direttiva 2017/1371 ha per oggetto la fissazione di "norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi finanziari".

controlimiti di diritto interno, i quali precludono l'efficacia della giurisdizione sovranazionale. Vds. Hayo A.A., Sulla linea di confine tra politica e diritto e sul principio di legalità, penale e processuale, a margine del caso Taricco, in *Archivio Penale*, fascicolo n. 2/2018.

- 42) Se nel 1995 il mezzo prescelto all'esito di prolungate attività preparatorie è stato quello della Convenzione (con successivi protocolli addizionali e un regolamento presidiato tramite sanzioni amministrative), a distanza di oltre due decenni lo strumento adottato è una direttiva ai sensi dell'art. 83, par. 2, TFUE ("2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76). I lavori preparatori – avviati nel 2011 dalla Commissione (COM (293) final del 26 maggio 2011 – avevano portato alla definizione di una proposta di direttiva già nel 2012 (COM (2012) 363 final, giunta ad approvazione finale solo nel 2017, e ciò a riprova della sensibilità delle tematiche affrontate sul versante sostanziale, prima ancora che in ottica punitiva: la potestà tributaria e quella costituiscono tradizionali prerogative della sovranità, pertanto non stupisce la ritrosia degli Stati membri nel vincolarsi rispetto a tali materie, il che appare d'altronde testimoniato, per quanto specificamente attiene alla Direttiva PIF, dall'*opting-out* non solo del Regno Unito – sempre più distante da Bruxelles dopo il referendum sulla c.d. Brexit – ma anche della Danimarca. Anche la scelta dello strumento giuridico è sintomatica della controversa accettazione di una competenza "diretta" su alcune aree da parte delle istituzioni comunitarie: trattandosi di interessi finanziari dell'Unione europea, si sarebbe, infatti, potuto adoperare l'art. 325 TFUE come base giuridica dell'intervento normativo, se non addirittura l'art. 86 TFUE ("1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. (...) 3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni"), che avrebbe in ipotesi legittimato l'emaneazione di un regolamento recante disposizioni incriminatrici, anziché servirsi di una direttiva ai sensi dell'art. 83 TFUE. La scelta del legislatore sovranazionale si è quindi indirizzata verso lo strumento normativo meno dirimente, la direttiva, appunto, con lo scopo di dettare disposizioni "minime" sulla definizione delle fattispecie incriminatrici e delle misure punitive.

In sostanza, essa è tesa a far sì che gli Stati membri adottino – ove non già presente – una legislazione penale che rispetti standard minimi di efficacia per la lotta alle condotte criminali che minacciano le entrate e le uscite finanziarie dell’Unione.

Rispetto alla Convenzione TIF del 1995, la direttiva amplia il novero dei reati che attentano all’integrità del bilancio UE prevedendo, oltre ai reati di corruzione (attiva e passiva) e riciclaggio, anche il reato di appropriazione indebita e pene per coloro che istigano, concorrono o favoriscono la commissione dei reati⁴³.

La Direttiva, inoltre, esplicita che i reati contro il sistema comune dell’Imposta sul Valore Aggiunto (IVA) devono essere considerati gravi qualora siano connessi al territorio di due o più Stati membri, derivino da un sistema fraudolento, siano commessi in modo strutturato allo scopo di ottenere indebiti vantaggi, con danno complessivo pari ad almeno a dieci milioni di euro, prevedendo in tali casi un obbligo di criminalizzazione esteso nei confronti delle persone giuridiche.

Confermando, nella sostanza, l’assetto previsto dalla Convenzione del 1995, la Direttiva, all’articolo 3 definisce “frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione” in materia sia di spese non relative agli appalti, sia di spese relative agli appalti (almeno allorché commessa al fine di procurare all’autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell’Unione), l’azione od omissione relativa:

- all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l’appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima, o per suo conto;
- alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi.

In materia di entrate, la direttiva distingue le risorse proprie provenienti dall’IVA dalle altre, definendo la frode come “l’azione od omissione relativa:

- all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse

43) Si tratta, in sintesi, di fattispecie illecite quali:

- la frode in materia di spese relative e non relative agli appalti pubblici e in materia di IVA, attuata, tra l’altro, mediante utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, mancata comunicazione di informazioni dovute e distrazione di fondi o benefici;
- il riciclaggio di denaro, la corruzione e l’appropriazione indebita;
- il tentativo, l’istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione dei suddetti reati.

del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;

- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegue lo stesso effetto;

- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto” ovvero, per le risorse provenienti dall'IVA, “alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA”.

Con riferimento alla seconda proposta della Commissione volta ad istituire una Procura europea, il 17 luglio 2013 la Commissione stessa, sulla base dell'art. 86 TFUE, ha presentato una Proposta di regolamento per l'istituzione di tale ufficio giudiziario.

I motivi per cui si riteneva necessario istituire una Procura europea erano stati esposti dalla Commissione in una comunicazione del 2013, la quale annunciava un pacchetto di misure legislative volte al rafforzamento della tutela degli interessi finanziari dell'Unione che comprendeva anche la proposta di istituire una Procura europea.

Nello specifico, si constatava che, nonostante l'obbligo derivante dai Trattati istitutivi di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari comunitari mediante misure atte a garantirne una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri, gli interessi finanziari dell'Unione europea non erano protetti in modo sufficiente.

Le indagini e le azioni penali relative ai reati commessi a danno del bilancio dell'Unione risultavano di competenza esclusiva degli Stati membri e questo faceva sì che essi non ricevevano una tutela uniforme all'interno dell'Unione.

Le peculiarità e le specificità dei sistemi penali dei vari ordinamenti, la mancanza di risorse nazionali, la complessità dei casi, la necessità di raccogliere prove al di fuori del territorio nazionale a causa del frequente carattere transfrontaliero dei reati e lo scarso interesse degli Stati membri a combattere contro le frodi comunitarie, costituivano un ostacolo alla corretta protezione degli interessi comunitari; inoltre, anche l'azione di organismi europei come Eurojust e OLAF risultava insufficiente, in quanto essi erano privi del potere di avviare le indagini e di esercitare l'azione penale.

Nel più ampio progetto di revisione complessiva della strategia antifrode, si colloca così anche l'istituzione della Procura europea, al fine di rafforzare e rendere più efficiente la persecuzione a livello sistemico e comunitario degli illeciti che influiscono sugli interessi finanziari dell'Unione.

Il 12 ottobre 2017, infatti, è stato approvato il regolamento (UE) 2017/1939 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzio-

ne della Procura europea (European Public Prosecutor's Office - EPPO).

La Procura europea, concepita per avere la competenza a “individuare, perseguire e rinviare a giudizio [...] gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione”, diventata operativa il 1 giugno 2021, è un organismo indipendente dell’Unione europea incaricato di indagare, perseguire frodi contro il bilancio dell’UE e altri reati contro gli interessi finanziari dell’UE, comprese frodi riguardanti fondi UE superiori a 10.000 euro e casi di frode sull’IVA transfrontaliera che comportano danni superiori a 10 milioni di euro.

La prospettiva di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, delineata attraverso l’adozione del citato regolamento 2017/1939, ha imposto agli Stati membri di adeguare il sistema processuale, al fine di eliminare previsioni interne inconciliabili con le disposizioni previste nello stesso regolamento.

Con l’entrata in vigore del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9⁴⁴, l’Italia ha ottemperato all’adeguamento della normativa nazionale con le disposizioni del regolamento istitutivo ed ha, così, introdotto, nel sistema interno, le funzioni del Procuratore europeo delegato.

Uno dei motivi principali per il quale l’Unione europea ha fortemente voluto dare avvio alla Procura europea deriva, proprio, dalla necessità cogente di porre in essere un controllo su una trasparente gestione dei Recovery plan, per il timore che nei confronti di tale gestione si inneschino fatti patologici di fenomeni corruttivi o di frodi che comporterebbero lesione degli interessi finanziari dell’Unione.

Per tale motivo il regolamento istitutivo dei Recovery plan ha espressamente richiamato in tal guisa la Procura europea⁴⁵.

44) Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione della Procura europea «EPPO».

45) Vds. regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ove, al capo IV, Disposizioni Finanziarie, all’art. 22 “Tutela degli interessi finanziari dell’Unione” alle lett.e) prevede di: “autorizzare espressamente la Commissione, l’OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l’EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all’articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l’obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l’OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l’EPPO a esercitare i diritti di cui all’articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati”.

1.3. Assetto normativo nazionale a tutela degli interessi finanziari dell'UE

Fino agli anni novanta del secolo scorso gli interessi finanziari comunitari erano provvisti di una tutela penale nazionale adeguata e specifica.

L'assenza di una fattispecie espressa, che sanzionasse le condotte illecite finalizzate al conseguimento di sovvenzioni o erogazioni di carattere pubblico sovranazionale, impediva infatti una puntuale risposta dell'ordinamento a tale grave fenomeno.

L'ipotesi generale di truffa, di cui all'art. 640 c.p., nonostante si presentasse come la più idonea a ricomprendere condotte fraudolente a danno del bilancio comunitario, era connotata, comunque, da limiti strutturali evidenti: innanzitutto, poteva ritenersi applicabile solo a condotte antecedenti alla concessione della sovvenzione, non essendo utilizzabile in quella successiva, nella quale si fossero verificate, ad esempio, divergenze di destinazione delle somme ottenute; il richiamo agli "artifici e raggiri" impediva, inoltre, l'applicazione della norma a quei comportamenti illeciti che non implicavano il ricorso a tali elementi (quali, ad esempio, i semplici falsi).

A ciò si aggiungeva il mancato riferimento – tra i soggetti passivi del reato – alle istituzioni comunitarie, stante il richiamo al solo "Stato" o "altro ente pubblico".

Specifiche disposizioni vennero introdotte, dapprima, dal decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, in tema di indebita percezione dell'integrazione del prezzo dell'olio di oliva, successivamente, con la legge 23 dicembre 1986, n. 898⁴⁶, che all'art. 2 prevede sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo.

Si dovrà attendere il 1990 per un intervento normativo di carattere generale: con le leggi 19 marzo 1990, n. 55⁴⁷ e 26 aprile 1990 n. 86 vennero, rispettivamente, introdotti gli articoli 640-*bis* ("Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche") e 316-*bis* ("Malversazione a danno dello Stato"); norma, quest'ultima, ulteriormente novellata dalla legge 7 febbraio 1992, n. 181 per consentire l'introduzione nella disposizione della Comunità europea come soggetto passivo del reato, accanto allo Stato e a qualsiasi altro ente pubblico.

Infine, con la citata legge 29 settembre 2000, n. 300, di ratifica della Convenzione TIF, sono stati introdotti, nel codice penale, i seguenti articoli:

46) Legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, recante "Misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva".

47) Recante "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione dei pericoli sociali".

– art. 316-*ter* del Codice penale (“Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato”);

– art. 322-*bis* del Codice penale (“Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri”);

– art. 322-*ter* del Codice penale (“Confisca”);

– art. 640-*quater* del Codice penale (“Applicabilità dell’art. 322-*ter*”).

Inoltre, con la legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Legge di delegazione europea 2019), recante “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2018”, all’articolo 3, sono stati elencati i principi e criteri specifici di delega, per l’attuazione della citata direttiva UE n. 1371 del 2017⁴⁸.

48) Art. 3 - *Principi e criteri direttivi per l’attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale:*

“1. Nell’esercizio della delega per l’attuazione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all’articolo 1, comma 1, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) individuare i reati previsti dalle norme vigenti che possano essere ritenuti reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea, in conformità a quanto previsto dagli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva (UE) 2017/1371;

b) sostituire nelle norme nazionali vigenti che prevedono reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea il riferimento alle «Comunità europee» con il riferimento all’«Unione europea»; c) abrogare espressamente tutte le norme interne che risultino incompatibili con quelle della direttiva (UE) 2017/1371 e in particolare quelle che stabiliscono che i delitti che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea di cui agli articoli 3 e 4 della medesima direttiva non sono punibili a titolo di concorso o di tentativo;

d) modificare l’articolo 322-*bis* del codice penale nel senso di estendere la punizione dei fatti di corruzione passiva, come definita dall’articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva (UE) 2017/1371, anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all’Unione europea, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell’Unione;

e) integrare le disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, prevedendo espressamente la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche anche per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea e che non sono già compresi nelle disposizioni del medesimo decreto legislativo;

f) prevedere, ove necessario, che i reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea, qualora ne derivino danni vantaggiosi considerevoli, ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2017/1371, siano punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione;

g) prevedere, ove necessario, che, qualora un reato che lede gli interessi finanziari dell’Unione europea sia commesso nell’ambito di un’organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, ciò sia considerato una circostanza aggravante dello stesso reato;

h) prevedere, ove necessario, che, in caso di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea, in aggiunta alle sanzioni amministrative previste dagli articoli da 9 a 23 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, siano applicabili, per le persone giuridiche, talune delle sanzioni di cui all’articolo 9 della direttiva (UE) 2017/1371 e che tutte le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive;

Con il decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020 è stata recepita in via definitiva la direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale".

L'attuazione della suddetta direttiva costituisce un ulteriore passo del percorso di armonizzazione delle misure in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, conformando l'ordinamento italiano ai criteri e ai principi contenuti nella predetta direttiva 2017/1371, da una parte, mediante l'introduzione e l'ampliamento di fattispecie di reato volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, dall'altra, attraverso un'ulteriore estensione dell'area della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche derivante dalla commissione di reati tributari che arrechino grave pregiudizio agli interessi finanziari dell'UE.

Il citato decreto legislativo introduce all'uopo modifiche che concernono il Codice penale, i delitti di contrabbando – innalzando le sanzioni penali per alcune fattispecie ritenute di particolare gravità – e di frode in agricoltura, i reati tributari di cui al d.lgs. n. 74/2000 e la responsabilità degli enti derivante da reato ex d.lgs. n. 231/2001.

Come si legge nella relazione illustrativa, tale intervento riformatore non è stato conseguito mediante l'introduzione di nuove fattispecie illecite, bensì operando modifiche sotto il profilo sanzionatorio, integrazioni e precisazioni di fattispecie già esistenti nel nostro ordinamento, già in gran parte allineato a quanto richiesto dalla Direttiva⁴⁹.

1.3.1. Le modifiche al Codice penale

L'art. 1 del decreto legislativo n. 75/2020 in esame, sulla base del criterio di delega contenuto nell'art. 3, comma 1, lett. f) della legge-delega n. 117/2019, ha apportato modifiche agli artt. 316, 316-ter e 319-*quater* c.p. integrando le ipotesi già negli stessi previste riguardo anche alla commissione di fatti che ledano gli interessi finanziari dell'Unione, con danno superiore a 100.000 euro, nonché agli artt. 322-*bis* e 640, comma 2, n. 1) c.p., di cui è stata estesa la portata applicativa.

i) adeguare, ove necessario, le norme nazionali in materia di giurisdizione penale a quanto previsto dall'articolo 11, paragrafi 1 e 2, della direttiva (UE) 2017/1371, nonché prevedere, ove necessario, una o più delle estensioni di tale giurisdizione contemplate dall'articolo 11, paragrafo 3, della stessa direttiva.

49) C. CORSARO - M. ZAMBRINI, *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020.

Con riferimento alle ipotesi delittuose di cui agli artt. 316, 316-*ter* e 319-*quater* c.p., conformemente alle indicazioni della Direttiva, si prevede un innalzamento della pena edittale nel massimo fino a quattro anni di reclusione, alla duplice condizione che il fatto offenda gli interessi finanziari dell'Unione europea e che il danno o il profitto siano superiori a euro centomila.

Il legislatore perviene a tale risultato mediante l'aggiunta del periodo «La pena è della reclusione da sei mesi a quattro anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000», rispettivamente, all'ultimo comma dell'art. 316 c.p., all'uopo introdotto dalla novella, e alla fine del primo comma dell'art. 316-*ter* c.p.

Analoghe modifiche vengono apportate alla fattispecie di cui all'art. 319-*quater* (“Induzione indebita a dare o promettere utilità”) mediante l'introduzione, al secondo comma, dell'inciso «fino a quattro anni quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea e il danno o il profitto sono superiori a euro 100.000», che produce l'effetto di un aggravamento del trattamento sanzionatorio rispetto alla ipotesi base «della reclusione fino a tre anni».

Un'ulteriore modifica concerne l'inserimento al comma primo dell'art. 322-*bis* c.p. del n. 5-*quinquies*, che consente l'estensione della punibilità, ove i fatti di corruzione siano tali da offendere gli interessi finanziari dell'Unione, «alle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di Stati non appartenenti all'Unione europea».

Il medesimo scopo di estensione della portata applicativa della norma è stato raggiunto con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 640, comma 2, n. 1) c.p., mediante l'equiparazione dell'Unione europea allo Stato e agli altri enti pubblici quali persone offese del reato.

Infine, l'art. 7 del decreto opera un adeguamento normativo sul piano terminologico, precisando che, con riferimento alle norme penali che tutelano gli interessi finanziari dell'UE, «il riferimento alle parole Comunità europea dovrà intendersi come riferimento alle parole Unione europea», modifica questa recepita con integrazione delle rubriche di taluni dei reati richiamati⁵⁰.

1.3.2. Le modifiche ai reati tributari, di contrabbando e di frode in agricoltura

L'art. 2 del decreto in esame ha introdotto il nuovo comma 1-*bis* all'art.

50) C. CORSARO - M. ZAMBRINI, *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti, op. cit.*

6 del d.lgs. 74/2000 “Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto”, che deroga alla regola generale della non punibilità a titolo di tentativo dei delitti di cui agli artt. 2, 3 e 4 del citato d.lgs., nell’ipotesi in cui «siano compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell’Unione europea, al fine di evadere l’imposta sul valore aggiunto per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro».

Tale intervento si è reso necessario alla luce di quanto disposto dall’art. 5, par. 2, della direttiva 2017/1371, il cui contenuto è stato riprodotto nell’art. 3, comma 1, lett. c.) della legge-delega n. 117/2019 con cui il Parlamento ha imposto al Governo di «abrogare espressamente tutte le norme interne che risultino incompatibili con quelle della direttiva (UE) 2017/1371 e in particolare quelle che stabiliscono che i delitti che ledono gli interessi finanziari dell’Unione europea di cui agli articoli 3 e 4 della medesima direttiva non sono punibili a titolo di concorso o di tentativo».

Con riferimento all’inciso «compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell’Unione europea», sono sorti dubbi interpretativi in merito alla possibilità di perseguire in Italia solo i reati tributari la cui condotta sia stata commessa in parte sul territorio nazionale e in parte su quello di altro Stato europeo, ovvero se sia consentita la punibilità degli illeciti la cui condotta sia stata posta in essere interamente in altro Stato europeo.

A tal proposito occorre tenere presente sia quanto disposto dall’art. 6, comma 1, c.p., secondo il quale il «reato si considera commesso nel territorio dello Stato, quando l’azione o l’omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte», sia quanto affermato nella relazione illustrativa del d.lgs. n. 75/2020: «Quanto alla giurisdizione, ribadendo le osservazioni formulate nella redazione della legge delega – che non a caso ha lasciato, alla lettera i) dell’articolo 3, al legislatore delegato la scelta sull’opportunità dell’intervento – il sistema attualmente vigente appare già conforme a quanto richiesto dalla direttiva: l’articolo 6 del codice penale, infatti, sancisce la giurisdizione penale italiana in ogni caso in cui anche una sola parte dell’azione o dell’omissione sia stata commessa sul territorio o ivi si sia realizzato l’evento del reato; mentre le integrazioni al disposto dell’articolo 9, terzo comma, disposte dalla legge n. 300 del 2000 (con la previsione della speciale regola di giurisdizione nel caso di delitto commesso all’estero dal cittadino in danno delle Comunità europee) risultano già rispettose delle disposizioni dell’articolo 11 della direttiva»⁵¹.

51) C. CORSARO - M. ZAMBRINI, *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L’ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, op. cit.

Il decreto in esame interviene altresì, a norma dell'art. 3, sulla disciplina penale dei reati di contrabbando. Modificando l'art. 295 del d.P.R. n. 43/1973 inerente alle circostanze aggravanti per il contrabbando, il Legislatore ha inasprito il trattamento sanzionatorio per i delitti previsti dal decreto, prevedendo la pena della reclusione da tre a cinque anni anche nei casi in cui l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a euro centomila.

L'intervento del legislatore interessa anche il d.lgs. n. 8/2016. L'art. 1 del citato decreto (depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria ed esclusioni) dispone la depenalizzazione degli illeciti puniti con la sola pena pecuniaria, prevedendo, al contempo, alcuni casi di esclusione ai quali si aggiungono in seguito alle modifiche intervenute per effetto dell'art. 4 del d.lgs. n. 75/2020, i «reati di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, quando l'ammontare dei diritti di confine è superiore a euro diecimila».

Infine, anche con riferimento ai reati di frode nel settore agricolo di cui alla l. n. 898/1986, il legislatore ha elevato il massimo edittale della pena della reclusione da tre a quattro anni, qualora il danno o il profitto siano superiori a euro centomila.

1.3.3. L'ampliamento dell'area della responsabilità degli enti

Il decreto in esame apporta, a norma dell'art. 5, modificazioni al d.lgs. n. 231/2001 volte ad ampliare il catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, secondo il principio di cui all'art. 3, comma 1, lett. e) della legge-delega n. 117/2019.

In primo luogo sono state introdotte nuove fattispecie di reato nell'elenco di cui all'art. 24⁵² del d.lgs. n. 231/2001, che ora comprende il delitto di frode nelle pubbliche forniture di cui all'art. 356 c.p. ed il reato di frode in agricoltura di cui all'art. 2 della l. n. 898/1986.

Inoltre, con riferimento ai reati di cui agli artt. 316-*bis*, 316-*ter*, 640, comma 2, n. 1), 640-*bis* e 640-*ter* c.p., il legislatore equipara l'Unione europea allo Stato e agli altri enti pubblici quali persone offese del reato.

Il decreto interviene altresì sull'art. 25⁵³ del d.lgs. n. 231/2001, ampliando il panorama dei delitti contro la P.A., che ora comprende i reati di peculato di

52) Ora rubricato "Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture".

53) La rubrica è stata così sostituita "Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio".

cui agli artt. 314 e 316 c.p. e il delitto di abuso di ufficio di cui all'art. 323 c.p.

Rispetto a tali fattispecie di reato, l'estensione della responsabilità alle persone giuridiche risulta tuttavia circoscritta, in accoglimento delle osservazioni all'uopo formulate dalla II Commissione permanente della Camera dei deputati nella seduta del 20 maggio 2020, ai soli casi in cui «il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea».

Le modificazioni più rilevanti riguardano, tuttavia, l'art. 25-*quinquiesdecies*, disposizione introdotta nel decreto 231 per effetto del d.l. n. 124/2019, al quale viene aggiunto il nuovo comma 1-*bis*, che prevede, in relazione alla commissione dei reati tributari di cui agli artt. 4 (dichiarazione infedele), 5 (omessa dichiarazione) e 10-*quater* (indebita compensazione) d.lgs. n. 74/2000 e a condizione che gli stessi siano «commessi nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro», l'irrogazione della sanzione pecuniaria fino a trecento quote⁵⁴ per il delitto di dichiarazione infedele e fino a quattrocento quote per i delitti di omessa dichiarazione e indebita compensazione.

Il catalogo dei reati presupposto si arricchisce altresì, per effetto dell'introduzione dell'art. 25-*sexiesdecies* nel d.lgs. n. 231/2001, dei delitti di contrabbando previsti e puniti dal d.P.R. n. 43/1973.

Per la commissione del delitto *de quo* è prevista l'irrogazione della sanzione pecuniaria fino a duecento quote, aumentata fino a quattrocento quote ove l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a euro centomila⁵⁵.

1.3.4. Le frodi I.V.A. e le c.d. frodi “carosello”

Un ulteriore aspetto positivo dell'entrata in vigore della Direttiva PIF può essere ritrovato nella consacrazione espressa e definitiva dell'IVA come imposta di rilievo comunitario e della sua inclusione nell'ambito applicativo della stessa.

Occorre tenere presente infatti, che, a differenza dei diritti doganali – che, sebbene riscossi dalle singole autorità nazionali confluiscono poi direttamente nel bilancio comunitario – l'IVA è versata, in prima battuta, nei bilanci nazionali dei singoli Stati, e che solo una minima quota di essa, per di più pro-

54) L'importo di una quota va da un minimo di euro 258 (lire cinquecentomila) ad un massimo di euro 1.549 (lire tre milioni), così come previsto dall'art. 10, 3° c. del d.lgs. 231/2001.

55) C. CORSARO - M. ZAMBRINI, *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, op. cit.

gressivamente diminuita negli anni, è poi trasferita al bilancio dell'Unione.

È indubbio, quindi, che la lotta alle frodi IVA abbia una rilevanza per il bilancio dell'Unione perché dalla quantità di imposta incassata dagli Stati dipende direttamente l'importo che essi fanno confluire nel bilancio europeo.

L'inserimento delle frodi IVA nella Direttiva PIF ha dispiegato i propri effetti altresì in materia di competenza della Procura europea. La loro inclusione nella direttiva è apparsa del tutto opportuna proprio sotto quest'ultimo profilo.

Le frodi IVA, infatti, sono le tipiche frodi transnazionali in cui una visione unitaria dell'indagine da parte di un organo investigativo sovra nazionale rappresenta un valore aggiunto rispetto alla frammentazione investigativa esistente.

In particolare, il meccanismo della “frode carosello” si basa su operazioni triangolari tra Paesi che appartengono all'Unione europea, attraverso l'utilizzo di una o più società che fanno da filtro.

Gli autori di tali sistemi di frode riescono ad aggirare le leggi sul pagamento dell'I.V.A. negli acquisti intracomunitari, ovvero quelli che avvengono tra Paesi dell'Unione europea, realizzando operazioni fittizie con il solo scopo di non versare l'imposta e detrarre crediti fiscali inesistenti.

Le leggi europee, infatti, prevedono che gli acquisti e le vendite che avvengono tra società di Paesi diversi (purché aderenti alla UE) non siano gravati dall'I.V.A.

L'imposta viene pagata soltanto tra società dello stesso Paese e nello Stato dove il bene viene effettivamente consumato; tale principio mira a non creare ostacoli al libero mercato.

Il carosello alla base del sistema di frode si sviluppa su rapidi movimenti a catena solo a livello formale (di solito la merce non si sposta), grazie proprio all'interposizione di società cartiere (chiamate così perché il loro unico scopo è quello di produrre fatture fittizie) e di società filtro (che mirano a complicare la possibilità che il sistema di frode venga scoperto); queste società non presentano dichiarazioni dei redditi e di solito sono portate al fallimento prima di poter essere raggiunte dai controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Una descrizione del fenomeno si rinviene nella relazione del 16 aprile 2004 della Commissione delle Comunità europee al Consiglio e al Parlamento, sull'utilizzo degli accordi di cooperazione amministrativa nella lotta antifrode in materia di IVA⁵⁶, che riassume il meccanismo fraudolento così come di seguito esposto.

Un fornitore comunitario “A” (*conduit company*) effettua una cessione

56) Reperibile sul sito www.europa.eu: Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sull'utilizzo degli accordi di cooperazione amministrativa nella lotta antifrode in materia di IVA - Publications Office of the EU.

ne intracomunitaria non imponibile a un operatore “B” (*missing trader*), con sede in un Paese membro diverso.

Il soggetto “B” acquista le merci senza pagare l’IVA e, successivamente, effettua una cessione nazionale a una terza parte “C” (*broker*), emettendo regolare fattura. Il missing trader “B” incassa l’IVA ottenuta in rivalsa da “C” e, senza versarla all’Erario, scompare dal mercato; il broker può, così, detrarre l’IVA assolta in via di rivalsa o chiederne il rimborso, nel caso in cui effettui una successiva cessione intracomunitaria.

Non di rado, tra le due società nazionali vengono inserite una o più società filtro o cuscinetto (*buffer*) allo scopo di ostacolare l’attività di controllo e di repressione delle frodi da parte dell’Amministrazione finanziaria: la società filtro adempie regolarmente agli obblighi imposti dalla normativa IVA, rendendo così meno evidente la connessione tra il missing trader “B” e l’effettivo acquirente dei beni.

Può capitare che la società cuscinetto partecipi alla frode inconsapevolmente, ma nella maggior parte dei casi è consciamente coinvolta nella transazione irregolare, poiché è sempre allettante ottenere un facile e rapido profitto senza assumere alcun rischio d’impresa, in quanto la merce acquistata viene immediatamente pagata e rivenduta a prezzi inferiori a quelli di mercato.

Nella pratica, quindi, tutta l’organizzazione è coordinata dalla società broker “C”, che immette le merci sul mercato nazionale e fornisce ai soggetti fittiziamente interposti la disponibilità finanziaria per il pagamento del fornitore comunitario; dato che la reale compravendita avviene tra la società comunitaria e il rivenditore nazionale, tutti i passaggi intermedi sono documentati da fatture per operazioni inesistenti.

Nella prassi operativa sono stati individuati due tipi di frode carosello: l’uno a “circuitto chiuso”, l’altro a “circuitto aperto”.

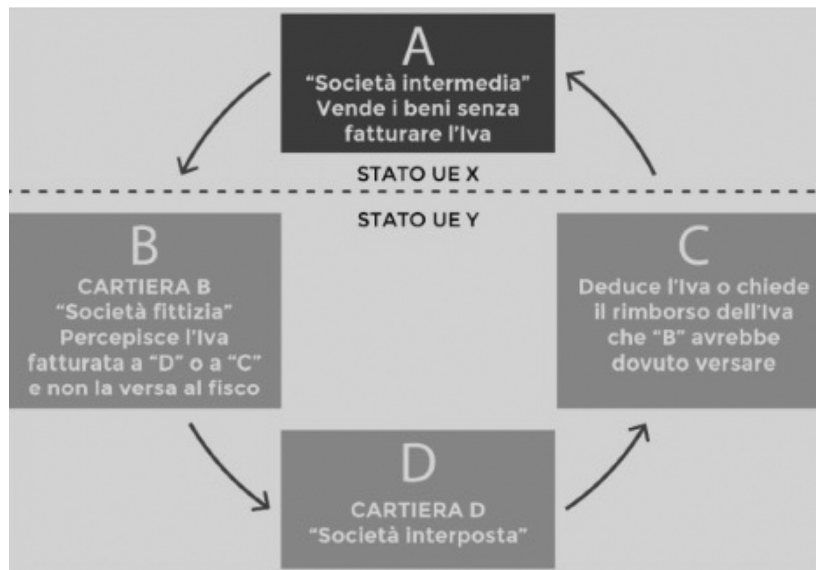
Il carosello è qualificato come “aperto” quando il rivenditore nazionale immette i prodotti sul territorio nazionale, servendosi di fatture per operazioni “soggettivamente inesistenti”, poiché lo scambio di merci è realmente effettuato, ma tra il fornitore intracomunitario “A” e il broker “C”, il quale “gestisce” la cartiera tramite un prestanome.

Nel caso in cui, invece, la società broker “C” effettui una nuova cessione intracomunitaria, conseguendo il diritto al rimborso dell’IVA pagata al missing trader “B”, si configura un carosello fiscale chiuso. Nei sistemi chiusi, spesso, i beni vengono fatti circolare solo “cartolarmente”, molte volte prima di movimentare fisicamente la merce per immetterla nel mercato.

Ovviamente, tali condotte evasive arrecano un notevole danno alle aziende che perseguono una politica economica improntata sul corretto e re-

golare adempimento delle prescrizioni fiscali, nel rispetto delle regole imposte dal legislatore.

Dal punto di vista merceologico, la frode può riguardare qualsiasi tipologia di prodotto anche se risulta maggiormente frequente nel commercio di beni ad alto contenuto tecnologico e a rapida obsolescenza, agevolmente trasportabili e di largo consumo. Si riporta uno schema tipico di “frode carousel”:



Nelle frodi carousel, il fulcro su cui si basa l'evasione dell'IVA è, quindi, il missing trader⁵⁷ "B".

Si tratta di operatori commerciali convenzionalmente denominati "cartiere", poiché, nella maggior parte dei casi, la loro unica attività consiste nell'emissione di fatture per operazioni inesistenti, con lo scopo di assumere una posizione debitoria IVA nei confronti dell'Erario al momento della rivendita delle merci.

I missing trader, solitamente, sono situati in Stati membri popolosi o in aree urbane ad alta concentrazione di "soggetti IVA"; operano in maniera esclusiva o prevalente con operatori comunitari ed effettuano acquisti di importi notevoli, concentrati in un arco temporale ristretto (che generalmente non supera i 18-24 mesi).

57) A. CASAZZA, *Il regime degli scambi intracomunitari e la strategia di contrasto alle frodi IVA*, Master di II livello in Diritto tributario internazionale presso la Libera Università Maria Santissima Assunta (L.U.M.S.A.), 2020.

Di norma, il missing trader ha natura giuridica di ditta individuale o società di capitali con socio unico e capitale inadeguato rispetto al volume delle operazioni poste in essere con la titolarità dell'azienda attribuita a soggetti molto in avanti con l'età e nullatenenti, sprovvisti delle necessarie competenze nei settori commerciali in cui operano (cc.dd. "teste di legno"), in modo da ostacolare eventuali azioni di recupero dell'imposta evasa da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Un esempio può aiutare a capire le dimensioni dei guadagni che una frode carosello può consentire.

Nel primo passaggio il fornitore estero vende fittiziamente alla società "cartiera" italiana un bene per 100 euro, senza pagare l'IVA, perché si tratta di cessione all'interno di Stati appartenenti alla UE in base all'articolo 41 del decreto-legge 331/93⁵⁸ "Cessioni intracomunitarie non imponibili".

A questo punto anche la "cartiera" rivende fittiziamente lo stesso bene a un'altra società italiana, sempre per lo stesso importo di 100 euro; importo sul quale però viene addebitata l'IVA per il 22%, poiché si tratta di una compravendita di beni imponibile IVA in Italia.

Questo passaggio comporta un esborso finale apparente, per la società italiana che ha comprato il bene, di 122 euro.

L'operazione si conclude quando la società beneficiaria italiana rivende alla società estera da cui è partito il giro gli stessi beni con il sistema intracomunitario degli acquisti, sempre al prezzo di 100 euro e senza il pagamento dell'IVA.

Il meccanismo consente a ogni soggetto di pagare e incassare 100 euro mentre l'ultima società italiana che ha acquistato il bene ha apparentemente pagato 22 euro di IVA alla società cartiera, che però non versa nulla al fisco.

Il vero scopo dell'operazione è di consentire alla società beneficiaria finale di poter contabilizzare un credito fiscale di 22 euro su ogni operazione fittizia di pagamento di 100 euro.

Questo credito può essere sottratto dall'IVA che la società incassa dai propri clienti oppure può essere chiesto come rimborso dallo Stato. Questo metodo viene utilizzato anche per creare fondi neri nelle società.

Anche se non è possibile la ricostruzione di un modello unico e generale, dall'esperienza operativa sono emerse alcune caratteristiche, che accomunano l'organizzazione di detti soggetti e che sono risultate rivelatrici della fittizietà delle operazioni commerciali compiute:

- le società cartiere spesso non effettuano i prescritti adempimenti

58) Pubblicato in G.U. n. 203 del 30 agosto 1993 e convertito nella legge n. 427 del 29/10/1993.

contabili e fiscali richiesti (integrazione e registrazione delle fatture ricevute dal fornitore comunitario, effettuazione delle liquidazioni dell'imposta, presentazione delle dichiarazioni fiscali);

- rimangono attive per un periodo non superiore all'anno solare e vengono poste in liquidazione dopo un periodo molto breve di formale attività;

- nonostante gli ingenti acquisti intracomunitari, non dispongono di beni aziendali, di locali idonei allo svolgimento dell'attività, di collaboratori o personale dipendente;

- quasi sempre la sede legale e amministrativa è sita presso studi di commercialisti o avvocati, presso altri indirizzi di comodo o addirittura fittizi;

- il pagamento della merce avviene attraverso bonifici bancari urgenti e le somme sono accreditate quasi nello stesso giorno di effettuazione dell'operazione di acquisto o di vendita: in tal modo la società non impiega un proprio capitale, bensì utilizza la stessa somma pervenutale in accredito dalla vendita per il pagamento del fornitore comunitario;

- i pagamenti dell'intermediario nazionale alla cartiera precedono i relativi pagamenti di quest'ultima ai suoi fornitori e le date delle fatture emesse sono molto ravvicinate;

- i conti correnti della società fittizia sono di fatto gestiti dai rappresentanti della società effettiva acquirente dei beni. La cartiera, quindi, assumendo su di sé il debito di imposta (che sorge, al momento della cessione nazionale) e non effettuandone il corrispondente versamento, consente al cessionario un'illegittima detrazione dell'IVA esposta in fattura⁵⁹.

2. Istituzione, struttura e competenze della Procura europea

2.1. Istituzione della Procura europea

L'idea dell'istituzione di un organo europeo inquirente che conducesse indagini a livello accentrato per la tutela degli interessi eurounitari nasce per superare il paradosso secondo cui alla transnazionalità dell'economia e degli affari, terreno nel quale si annidano pericolose ipotesi criminose, non facesse da contraltare una corrispondente transnazionalità della giustizia penale.

Si riteneva, dunque, che un ufficio europeo del Pubblico ministero po-

⁵⁹) A. CASAZZA, *Il regime degli scambi intracomunitari e la strategia di contrasto alle frodi IVA*, op. cit.

tesse superare i limiti della cooperazione internazionale nell'ambito di tali indagini penali, suppiendo alla scarsa attenzione dedicata dalle autorità giudiziarie nazionali a reati che, ledendo gli interessi dell'Unione europea, si ripercuotono inevitabilmente sull'economia dei singoli Stati membri.

La proposta della Commissione europea di adottare un regolamento che istituisse la Procura europea si fondava sulla regola secondo cui il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea potesse esercitare la sua competenza.

Per descrivere che cosa si intenda per EPPO, non si può non ricorrere alla definizione contenuta nel considerando n. 21) del regolamento n. 1939/2017, secondo il quale "l'EPPO è un organo dell'Unione indivisibile che opera come un ufficio unico con struttura decentrata".

Si tratta di un vero e proprio ufficio di Procura, di dimensione europea, competente a svolgere indagini su una categoria particolare di reati, quelli che attentano agli interessi finanziari dell'Unione europea, mediante il meccanismo della cooperazione rafforzata, così come previsto dall'art. 86, commi 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁶⁰.

Al riguardo, è opportuno evidenziare che la cooperazione rafforzata è una procedura che permette a un minimo di nove Stati membri di instaurare un'integrazione avanzata o una cooperazione in un ambito specifico all'interno dell'Unione europea, qualora risulti evidente che l'Unione nel suo insieme non sia in grado di conseguire gli obiettivi di tale cooperazione entro un termine ragionevole.

Una possibile estensione della sua competenza, attraverso una specifica procedura in seno al Consiglio europeo⁶¹, è prevista dal comma 4 dell'art. 86 del TFUE per i reati di criminalità transnazionale, quali terrorismo, tratta di

60) Art. 86 TFUE: "Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. [...] e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'art. 20 paragrafo 2 del TUE e all'art. 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri".

61) Art. 86 TFUE: "Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione".

esseri umani, traffico illecito di organi, pedo-pornografia digitale, fatti offensivi della moneta unica ed altri fenomeni criminosi a vocazione internazionale.

A differenza di altri organi europei competenti in materia di cooperazione investigativa, sia essa di carattere penale (Eurojust ed Europol), sia essa di carattere amministrativa (Olaf), l'EPPO ha il potere di condurre le indagini penali in proprio e non soltanto quello di coordinarle.

L'istituzione di tale organo inquirente sovranazionale costituisce una nuova frontiera di cooperazione europea in materia penale, non più orizzontale tra autorità giudiziarie nazionali, bensì parzialmente verticale, in virtù del fatto che le decisioni strategiche e l'azione penale si pongono formalmente sul piano europeo, mentre la giurisdizione sul piano nazionale.

Con il richiamato regolamento UE n. 2017/1939, gli attuali 22 Stati membri partecipanti⁶², dei complessivi 27 appartenenti all'Unione europea, hanno operato un significativo trasferimento di competenze di natura giudiziaria da organi pubblici nazionali (le Procure degli Stati membri) a un'autorità europea.

Il mancato raggiungimento della totalità del numero degli Stati membri appartenenti all'Unione europea è connesso al fatto che l'art. 86 del TFUE prevede che il Consiglio europeo possa adottare un regolamento per l'istituzione della Procura europea e che tale base legislativa, cosiddetta opzionale, sia stato il frutto di un compromesso tra Stati contrari e favorevoli all'adozione di una soluzione verticale, rimettendo, di fatto, la decisione alle singole mutevoli sensibilità politiche⁶³.

A questo *risque politique* si è aggiunto il *risque juridique* che nasce dal groviglio di norme nazionali più o meno armonizzate, mai identiche, di prassi di cooperazione a geografia e contenuto variabili che hanno determinato una potenziale disomogeneità degli strumenti investigativi in virtù del costante riferimento del regolamento UE n. 2017/1939 alla normativa nazionale, in assenza di una armonizzazione europea della procedura penale⁶⁴.

62) Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

63) La Danimarca e l'Irlanda non partecipano alla cooperazione rafforzata per aver esercitato l'opt-out nel settore giustizia, mentre l'Ungheria, la Polonia e la Svezia hanno deciso di non partecipare per ragioni politiche interne.

64) G. GAGLIARDI, *Procura europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l'avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza Penale*, n. 1/2021.

2.1.1. Evoluzione storica

Una, seppur breve, riflessione storica appare indispensabile, per avere presente l'evoluzione che si è sinora avuta e per cercare le radici di taluni nodi problematici, tuttora irrisolti.

Raggiunta l'autonomia giuridica e finanziaria del bilancio dell'Unione europea, la sua progressiva espansione ha portato infatti ad amministrare sempre più cospicue risorse proprie da parte di istituzioni europee o controllate dall'Unione, rendendo necessaria una loro efficace protezione di natura anche penale.

Inizialmente la tutela penale è stata affidata all'apparato sanzionatorio degli Stati membri. Nel contempo, la Corte di giustizia ha riconosciuto che gli interessi finanziari europei rappresentano un nuovo bene giuridico dell'Unione che merita e necessita un'efficace protezione penale.

Contestualmente, l'obiettivo della cooperazione giudiziaria in materia penale è stato da sempre quello di garantire un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso un'armonizzazione delle norme sostanziali e processuali statali in materia penale. Tale esigenza è stata determinata dalla facilità di movimento degli individui; circostanza che ha costituito fin dalle origini dell'Unione europea un potentissimo veicolo di diffusione e sviluppo della criminalità transnazionale⁶⁵.

L'inizio del lungo travaglio della previsione legislativa relativa alla Procura europea risale all'anno 1997, quando un gruppo di giuristi guidati da Mireille Delmas Marty⁶⁶ inserì nel c.d. "Corpus juris"⁶⁷ la previsione di un

65) Al riguardo, già la Convenzione delle Nazioni Unite del dicembre 2000 sul crimine organizzato, tenutasi a Palermo, all'art. 3.2, individuava la natura transfrontaliera del reato allorché, alternativamente:

- sia commesso in più di uno Stato;
- sia commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato;
- sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminale in più di uno Stato;
- sia commesso in uno Stato, ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

Nell'ordinamento giuridico nazionale, la figura del reato transnazionale è stata introdotta all'art. 3 della legge n. 146/2006.

66) M. Delmas-Marty (1941-2022), giurista francese, professoressa onoraria al *Collège de France* e membro dell'Accademia di scienze morali e politiche. È stata membro di numerose commissioni legislative e costituzionali, membro della Commissione per la riforma del codice penale, presidente della commissione "Giustizia penale e diritti umani", coordinatore del Comitato di esperti dell'Unione europea sul progetto "Corpus Juris", e presidente del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

67) "Corpus juris contenente norme penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione" - "Corpus Juris" portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, a cura di M. Delmas-Marty, Parigi, 1997 (per la traduzione italiana, cfr. *Verso uno*

Pubblico Ministero europeo quale organo di protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Fu tenuto presente, anche, nel momento della redazione della Costituzione europea nel 2004, che tuttavia non vide mai la luce in quanto bloccata inizialmente dai referendum nel 2005 dalla Francia e Olanda.

Dopo un primo tentativo nel corso della conferenza di Nizza del 2000 di riforma dei Trattati, le basi giuridiche sono state introdotte dal Trattato di Lisbona del 2007 e sono contenute nell'art. 86, par. 1, del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che prevede l'istituzione di un ufficio di Procura sovranazionale, laddove recita: "Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo".

Bisognerà attendere circa un decennio per approdare a una reale tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso l'emanazione della citata direttiva PIF n. 2017/1371, i cui cardini sono costituiti dalla cooperazione tra Stati membri e dall'armonizzazione delle definizioni di illeciti penali e relative risposte sanzionatorie.

Tale percorso d'integrazione si è poi ulteriormente consolidato con l'approvazione del regolamento UE n. 2017/1939 che ha istituito la Procura europea (comunemente conosciuta anche con l'acronimo inglese EPPO - European Public Prosecutor's Office), con sede a Lussemburgo.

Con la decisione di esecuzione UE n. 2021/856 del 26 maggio 2021, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 28 maggio 2021, la Commissione europea ha stabilito che l'EPPO assumesse, a partire dal 1° giugno 2021, i compiti di indagine e azione penale.

2.1.2. Struttura organizzativa

L'EPPO nasce come organo inquirente strutturato su due livelli. Un livello centrale, composto:

– da un Procuratore Capo europeo, a capo dell'EPPO nel suo complesso, che ha un mandato di sette anni non rinnovabili. È nominato dal Parlamento e dal Consiglio, scelto in una rosa di nomi previamente selezionati da

spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, Milano, 1997). Per la seconda (e ultima) versione del suddetto documento (il c.d. *Corpus Juris 2000*), cfr. *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, a cura di M. Delmas-Marty - J.A.E. VERVAELE, AntwerpenGroningen-Oxford, 2000, vol. I (per la traduzione italiana, cfr. *Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Milano, 2003).

un comitato tecnico composto da autorevoli giuristi e magistrati dei massimi organi giurisdizionali nazionali ed europei. In caso di incapacità o gravi inadempienze, è rimosso dall'incarico su istanza delle istituzioni europee, con provvedimento della Corte di giustizia europea;

- dai due Vice Procuratori Capo (c.d. *deputies*), individuati tra i Procuratori europei e che hanno il ruolo di sostituti del Procuratore Capo, in caso di assenza o impedimento;

- dal Direttore amministrativo;

- dal Collegio, composto dal Procuratore Capo e dai 22 Procuratori europei, responsabile della supervisione generale e delle decisioni strategiche⁶⁸, visto che ha il ruolo di definire gli obiettivi e l'impulso strategico, al fine di assicurare coerenza al funzionamento dell'Ufficio e all'operato dei procuratori;

- dalle Camere permanenti, costituite sempre da un Procuratore della struttura centrale con funzioni di presidente⁶⁹ e da altri due Procuratori europei, con il compito di monitorare e dirigere le indagini condotte dai Procuratori Europei Delegati (PED) che, di fatto, sono spogliati di ogni veste decisionale nei singoli casi⁷⁰;

ed un livello decentrato, costituito dai PED, cioè coloro che conducono materialmente le indagini e che sono presenti in ciascuno Stato membro. Essi sono nominati dal Collegio dei procuratori, su proposta del Procuratore Capo europeo, scelti tra i membri della magistratura nazionale. Per norma, possono mantenere la “doppia funzione”, nel senso che, pur agendo esclusivamente in nome e per conto dell'EPPO nel territorio dei rispettivi Stati membri e pur essendo vincolati a un rigoroso rendiconto del proprio operato verso l'istituzio-

68) I Procuratori europei svolgono un ruolo di raccordo tra Procura europea e Stati membri; sono membri del Collegio e membri di una o più camere permanenti; supervisionano le indagini dei PED (dai quali sono aggiornati periodicamente) nel rispettivo Stato membro di origine; impartiscono istruzioni al PED laddove necessario per l'efficiente svolgimento delle indagini; possono svolgere attività di indagine di persona. I Procuratori europei della struttura centrale hanno un mandato di sei anni, prorogabili per altri tre. Vengono nominati dal Consiglio, sulla base di una terna di candidati per ogni Stato membro.

69) Può trattarsi del Procuratore Capo, di uno dei suoi vice oppure di uno degli altri Procuratori europei.

70) Le Camere permanenti decidono, in base alle proposte dei PED, se: a) portare un caso in giudizio, sul quale la Camera permanente decide entro 21 giorni, salvo che non decida di archiviare il caso; b) archiviare un caso; c) applicare una procedura semplificata di azione penale; d) rinviare un caso alle autorità nazionali; e) riaprire un'indagine. Inoltre, se necessario, adottano le seguenti decisioni: a) incaricare il PED di avviare un'indagine; b) incaricare il PED di esercitare il diritto di avocazione, quando le indagini siano state già avviate da una Procura di uno Stato aderente; c) deferire al collegio le questioni strategiche o le questioni di ordine generale derivanti da singoli casi; d) assegnare un caso; e) riassegnare un caso; f) approvare la decisione di un Procuratore europeo di condurre esso stesso l'indagine.

ne europea, possono continuare a espletare le funzioni di Pubblici ministeri nazionali, a condizione che ciò non impedisca loro di assolvere gli obblighi derivanti dal Regolamento.

2.2. Funzionamento e competenza della Procura europea

L'EPPO è competente, secondo quanto definito dall'art. 4 del Regolamento, a:

- svolgere indagini e raccogliere le prove sia a carico che a discarico, con il sostegno delle autorità nazionali competenti;
- esercitare l'azione penale;
- espletare le funzioni di Pubblico ministero davanti agli organi giurisdizionali competenti nei singoli Stati membri, fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

Quanto al funzionamento, il Considerando (49) stabilisce che le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione, come pure le autorità nazionali, devono fornire all'EPPO, senza ritardo, le informazioni riguardanti i reati in relazione ai quali potrebbe esercitare la sua competenza.

La conduzione delle indagini è demandata ai PED, a partire dalla iscrizione della notizia di reato (art. 26 del Regolamento), fermo restando il potere di monitoraggio e supervisione del Procuratore europeo, a livello centrale, della stessa provenienza geografica del Paese in cui il delegato le sta conducendo.

L'EPPO ha la titolarità dell'azione penale, svolge le indagini e sostiene la pubblica accusa di fronte al tribunale dei singoli Stati. Ciò che rileva è che le notizie di reato possano promanare anche da denunce di cittadini e imprese: la Procura europea può inoltre ricevere o raccogliere informazioni anche da altre fonti, ad esempio parti private e informatori.

Il Considerando (50), in proposito, prevede che, al fine di agevolare l'individuazione di reati rientranti nella competenza EPPO, gli Stati membri siano incoraggiati a instaurare procedure efficaci volte a consentire la segnalazione di eventuali reati di competenza dell'EPPO e a garantire la protezione, da possibili ritorsioni, delle persone che segnalano tali reati, in particolare da atti pregiudizievoli o discriminatori in ambito lavorativo, per la tutela delle quali il Regolamento prevede una disciplina assimilabile a quella del *Whistleblowing*, in conformità al rispettivo diritto nazionale.

2.2.1. Competenza temporale e *ratione materiae*

Sotto il profilo temporale, l'EPPO è competente in relazione a qualsiasi reato PIF commesso dopo il 20 novembre 2017, data di entrata in vigore del Regolamento, ma il concreto esercizio della propria competenza materiale, territoriale e personale (art. 22 del Regolamento) non può prescindere dalla coerente e organica cooperazione degli uffici requirenti nazionali, che sono stati perciò chiamati, in forza del Regolamento, a una serie di adempimenti, formali e informali, obbligatori o semplicemente raccomandati.

L'EPPO, infatti, ha innanzitutto richiesto agli uffici delle Procure della Repubblica di effettuare una ricognizione di tutti i procedimenti pendenti per cui non fossero ancora concluse le indagini preliminari, relativi ai reati richiamati dalla Direttiva PIF, commessi dopo il 20 novembre 2017, al fine di verificare se si trattasse effettivamente di reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

Trattandosi di rilevazione che non poteva essere effettuata su base statistica, ogni Pubblico ministero è stato chiamato a verificare, nell'ambito dei procedimenti a lui assegnati, la presenza di quelli aventi a oggetto reati di interesse dell'EPPO.

Gli uffici delle Procure della Repubblica hanno informato il PED di riferimento dell'esito della ricognizione e, in particolare, del numero e della tipologia dei procedimenti per cui si ritiene la potenziale competenza di EPPO.

Con riguardo alla competenza per materia, il Considerando (11) del Regolamento precisa che la competenza materiale dell'EPPO è "limitata" ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, di cui alla direttiva UE 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. Direttiva PIF), ma anche "di quelli che sono indissolubilmente connessi a tali reati"; la nozione di "reati indissolubilmente connessi" può ricavarsi dalla giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia UE in materia che, per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, adottano come criterio pertinente "l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio"⁷¹.

Il Regolamento individua quattro tipologie di reati di competenza della nuova Procura europea (art.22):

- i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla Di-

71) Cfr., *ex multis*, Corte EDU, Grande Camera, Zolotoukhine c. Russia, 10 febbraio 2009, n. 14939, consultabile, in traduzione non ufficiale, su www.progettoinnocenti.it/dati/525CEDURUSSIA.pdf.

rettiva PIF [artt. 3, 4 e 5], indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere diversamente qualificata dal diritto nazionale (comma 1);

- i reati in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, quando l'azione od omissione sia commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri (ex art. 3, paragrafo 2, lett. d), della Direttiva PIF), quale attuata dalla legislazione nazionale, solo qualora le azioni od omissioni dolose definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro;

- i reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale, come definita nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al comma 1 citato (comma 2);

- qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso ad una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del comma 1 (comma 3): ci si riferisce, a titolo esemplificativo, ai reati connessi ad appalti pubblici o alla distrazione di fondi, ai reati doganali, alle appropriazioni indebite da parte di funzionari pubblici, alle frodi, alle indebite percezioni di erogazioni pubbliche.

Sono esclusi dalla competenza della Procura europea tutti i reati in materia di imposte dirette nazionali ed i reati ad esse indissolubilmente legati.

Con riguardo alla tecnica normativa adottata per delineare la competenza per materia di EPPO, le fattispecie di reato sono state individuate da una direttiva che, in quanto tale, essendo sommaria ed essenziale nei suoi obiettivi, ha necessitato di essere attuata, da parte di ogni singolo Stato membro, negli elementi strutturali del reato.

La scelta, quindi, di affidare alla direttiva PIF l'individuazione dei soli elementi sostanziali, rinviando alle legislazioni nazionali attuative della direttiva la definizione concreta e particolareggiata dei reati perseguibili, potrebbe trovare la sua ragion d'essere nell'idea, da parte dell'Unione europea, di armonizzare più che di unificare la disciplina in questione, posto che l'obiettivo non era inquadrare la fattispecie penale, ma tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

L'adozione di questa lettura sovranazionale, supererebbe ogni dubbio circa la lesione del principio di uguaglianza di chi è soggetto all'azione penale e che è sottoposto a norme diverse in relazione al luogo in cui è stato com-

messo il reato⁷².

Il Regolamento, con riferimento ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, prevede un sistema di competenze concorrenti tra la Procura europea e le autorità nazionali, fondato sul diritto di avocazione della prima. La competenza della Procura europea prevale dunque, di norma, sulle istanze di competenza nazionali, in modo da garantire la coerenza e assicurare la unitaria direzione delle indagini e delle azioni penali a livello dell'Unione.

2.2.2. Competenza *ratione loci e personae*

La decisione della Camera permanente sul rinvio a giudizio che, di regola, deve intervenire entro 21 giorni dalla proposta, comporta anche l'adozione di una scelta molto importante: quella della scelta del foro del processo.

Non c'è dubbio che, in linea di massima l'azione penale verrà esercitata davanti all'autorità giudiziaria dello Stato dove il PED ha condotto l'indagine. Tuttavia, l'indagine, se transnazionale, potrebbe anche avere rivelato la giurisdizione di altri Stati. In questo caso, è la Camera permanente a scegliere dove il PED dovrà esercitare l'azione penale.

I criteri base ai quali può essere presa questa decisione sono quelli di cui all'art. 26 comma 4 e 5 del regolamento UE n. 2017/1939 e quindi la residenza o nazionalità dell'indagato o il luogo di produzione del maggior danno.

Con riferimento alla competenza dell'EPPO in base alle persone, l'organo inquirente sovranazionale ha competenza nei confronti:

- di tutte le persone fisiche che commettono in tutto o in parte i reati PIF in uno o più Stati membri EPPO;
- di un cittadino di uno Stato membro che commette i predetti reati al di fuori del suo territorio, a condizione che sia competente per tali reati;
- di una persona fisica che commette i reati PIF al di fuori degli Stati membri, ma che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, sempre a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

Una particolare attenzione merita anche la riflessione inerente alle indagini sulle persone giuridiche.

Da una interpretazione letterale del regolamento UE n. 2017/1939, la Procura europea – e dunque i PED – dovrebbero essere competenti a indagare sui reati previsti dall'art. 22 anche nei confronti di persone giuridiche, ma non

72) F. LOMBARDI, *La Procura europea dal Corpus juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4/2021.

in tutti gli Stati membri è prevista la responsabilità da reato degli enti, come invece è previsto in Italia anche con riferimento ai reati PIF inseriti nel catalogo previsti dal d.lgs. 231/2001, ampliato a seguito della legge di delegazione europea n. 117/2019 e del discendente d.lgs. n. 75/2020 di recepimento della Direttiva PIF⁷³.

La previsione, pur non espressamente contemplata nel Regolamento UE, si evince da una serie di elementi, in particolare dalla previsione contenuta all'art. 39 della su citata norma che, nel disciplinare i casi in cui è prevista la possibilità di archiviazione delle indagini penali in materia di competenza EPPO, contempla espressamente tra gli stessi quello della morte dell'indagato o dell'imputato e la liquidazione della persona giuridica indagata o imputata.

Gli altri due indizi si ricavano dai seguenti punti.

L'EPPO è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva PIF, che all'art. 6 stabilisce espressamente la necessità e le condizioni perché sia affermata per i predetti reati la responsabilità delle persone giuridiche.

Infine, l'art. 2, comma 1, n. 2) prevede che per persona deve intendersi qualsiasi persona fisica o giuridica, così lasciando intendere chiaramente che tutti i riferimenti alla persona contemplati nel Regolamento UE devono intendersi riferiti anche alle persone giuridiche.

Pertanto, tutte le imprese che abbiano rapporti con controparti estere o che beneficino di sovvenzioni o contributi europei, devono dotarsi di un modello di organizzazione e autodisciplina, nonché di cautele che mitigino il rischio di essere coinvolte in attività illecite a carattere transnazionale o, più genericamente, di valutare l'efficacia del proprio sistema di controllo interno e di conformità normativa, nonché per la verifica della loro corretta destinazione e appropriato impiego.

2.3. Il Regolamento interno della Procura europea, le disposizioni in materia di apertura e chiusura delle indagini e le garanzie difensive

Il Regolamento interno della Procura europea, elaborato dal Procuratore Capo europeo nell'ottobre 2020 e, una volta adottato ai sensi dell'art. 21 del Regolamento UE, pubblicato sulla Gazzetta europea il 21 gennaio 2021, disciplina l'organizzazione del lavoro e completa le disposizioni del Regolamento UE.

Nell'ambito delle disposizioni generali, la norma di apertura delimita l'ambito applicativo dello stesso sotto il profilo soggettivo, affermandone il

73) Cfr. cap. 1 par. 1.2.2.

carattere vincolante nei confronti dell'ufficio centrale, del personale EPPO e dei PED, nonché del personale non appartenente alla Procura europea che lavora sotto la sua direzione.

Per ciò che attiene al regime linguistico, il Regolamento interno prevede, innanzitutto, l'utilizzo della lingua di lavoro delle attività operative e amministrative, ossia l'inglese, in tutti gli atti, le decisioni, le comunicazioni formali e i documenti, sia interni alla Procura, sia esterni e diretti agli altri organi e istituzioni che operano nell'ambito dell'Unione europea. È, tuttavia, prevista la traduzione in una lingua compresa dal destinatario.

Il Regolamento interno disciplina inoltre le questioni amministrative e le riunioni e, all'articolo 8, le regole sul *quorum* per l'adozione delle decisioni e le procedure di votazione. È prevista, se la partecipazione non è possibile, la possibilità di delega del voto.

Il capo II è dedicato alla composizione, all'attività delle Camere permanenti e ai criteri sull'assegnazione dei casi, mentre il capo III si occupa dei compiti e delle funzioni del Procuratore Capo. La parte finale è dedicata agli aspetti operativi, inclusa la decisione di non avviare un'indagine, lo svolgimento delle indagini, la conclusione dei casi o il rinvio alle autorità nazionali.

2.3.1. L'apertura del fascicolo e gli strumenti investigativi

Di particolare interesse, è la parte che disciplina la comunicazione delle notizie di reato alla Procura europea e la conduzione delle indagini.

L'art. 14 del decreto legislativo n. 9/2021 di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano al Regolamento europeo su EPPO, oggetto di trattazione nel successivo cap. 3, disciplina la comunicazione e l'iscrizione delle notizie di reato di competenza della Procura europea prevedendo che, quando le stesse abbiano ad oggetto infrazioni in relazione ai quali la Procura europea potrebbe esercitare la sua competenza, esse siano presentate o trasmesse, oltre che al Pubblico ministero nazionale anche al PED.

La scelta del legislatore si è dunque orientata nel senso della doppia comunicazione, con una copia indirizzata dunque anche alla Procura nazionale territorialmente competente in contemporanea alla comunicazione destinata all'EPPO.

Tale scelta non appare confliggente con il regolamento, dovendosi comunque evitare la formazione di fascicoli nazionali paralleli prima che la Procura europea venga ad assumere le proprie determinazioni quanto all'esercizio della propria competenza, decidendo se avocare il caso o restituirlo alle autorità nazionali.

Nell'attesa della decisione da parte dell'EPPO sull'esercizio del diritto di avocazione del caso, che secondo il regolamento deve avvenire nel più breve tempo possibile e comunque non oltre 5 giorni dal ricevimento delle informazioni, l'autorità inquirente nazionale deve dunque limitarsi a disporre l'annotazione della notizia di reato in un apposito e separato registro, tenuto in forma automatizzata, istituito a livello nazionale con decreto del Ministro della giustizia, nei 30 giorni successivi all'entrata in vigore del citato decreto legislativo.

Nel caso in cui il Pubblico ministero nazionale debba però procedere al compimento di atti urgenti, o vi sia comunque motivo di ritenere che un ritardo nell'avvio delle indagini possa comprometterne l'esito, dovrà allora comunque provvedersi agli adempimenti previsti dal primo comma dell'art. 335 c.p.p., iscrivendo immediatamente la notizia di reato a modello 21 o a modello 44, a seconda se gli autori siano o meno conosciuti.

Eguualmente, dovrà immediatamente provvedersi alle iscrizioni previste dal già richiamato art. 335 c.p.p., nel caso in cui la Procura europea abbia comunicato che non intende esercitare la sua competenza e, in ogni caso, decorsi 30 giorni dalla indicata annotazione nel registro di transito.

Il Pubblico ministero è comunque tenuto a informare la Procura europea dell'avvenuta iscrizione del procedimento, così come dell'avvio delle indagini preliminari, nei casi del compimento di atti urgenti o di *periculum in mora*.

Anche in questo caso, la prevenzione di possibili contrasti e conflitti tra l'autorità europea e quella nazionale sembra dover passare, assai più che attraverso le strette maglie delle previsioni normative, attraverso il fair play dei diversi protagonisti, teso a prevenire o evitare ogni forzatura delle disposizioni regolamentari o legislative, al fine di influenzare il successivo sviluppo del procedimento in una direzione o in un'altra.

Dovrebbe, ad esempio, di certo evitarsi da parte delle autorità nazionali di procedere al compimento di atti definiti come urgenti in assenza di una reale necessità e al solo fine di legittimare l'iscrizione del procedimento, come pure EPPO dovrebbe a sua volta, sempre a titolo di mero esempio, considerare con prudenza se in un caso minore di frode sottoposto alla sua attenzione ricorrano effettivamente ripercussioni a livello dell'Unione, una delle condizioni legittimanti la Procura europea a radicare o ritenere la propria competenza anche per i casi comportanti un danno per gli interessi finanziari UE inferiore ai 10 mila euro⁷⁴.

74) L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, n. 4/2021.

Entrando nel dettaglio degli aspetti operativi in ordine alla registrazione delle informazioni ricevute dall'EPPO, si specifica che alcuni elementi devono essere obbligatoriamente⁷⁵ ovvero facoltativamente⁷⁶, laddove disponibili, annotati nel registro.

Ai sensi dell'art. 38, comma 7, del Regolamento interno, le informazioni segnalate da privati, che non facciano manifestamente riferimento a una condotta criminosa in relazione alla quale l'EPPO può esercitare la propria competenza, sono trasferite in un registro apposito e trasmesse senza ritardo alle autorità nazionali competenti, oppure sono restituite alla parte segnalante e/o eliminate.

Il sistema automatico di gestione dei fascicoli informa, mediante la notifica, i Procuratori europei in base allo Stato membro o agli Stati membri in cui è concentrata l'attività criminosa, vale a dire il luogo in cui è stata commessa la maggior parte dei reati, se più di uno.

A seguito della notifica, individuato il Procuratore europeo competente – che diviene il Procuratore europeo incaricato della supervisione – quest'ultimo assegna ad un PED – che diviene il PED incaricato del caso – la verifica delle informazioni registrate ai fini dell'avvio di una indagine⁷⁷ o a fini dell'avvocazione di una indagine⁷⁸.

75) La fonte delle informazioni, compresi l'identità e i recapiti dell'organizzazione o della persona che le ha fornite, a meno che le vigenti norme in materia di protezione degli informatori siano applicabili e dispongano diversamente; il formato delle informazioni, compreso il riferimento a qualsiasi documento o altro elemento, che non possono essere archiviate nel sistema automatico di gestione dei fascicoli nel loro formato originale; l'apertura o meno del fascicolo al fine di avviare o avocare l'indagine.

76) La possibile qualificazione giuridica della condotta criminosa segnalata, anche se commessa da un gruppo organizzato; una breve descrizione della condotta criminosa segnalata, compresa la data in cui è stata commessa; l'importo e la natura del danno stimato; lo Stato membro o gli Stati membri in cui è concentrata l'attività criminosa, vale a dire il luogo in cui è stata commessa la maggior parte dei reati (se più di uno); altri Stati membri che possono essere coinvolti; conformemente all'art. 24, comma 4, del regolamento UE n. 2017/1939, i nomi, la data ed il luogo di nascita, i numeri di identificazione, la residenza abituale e/o la cittadinanza, l'occupazione e la presunta appartenenza a un'organizzazione criminale dei potenziali sospetti e di qualsiasi altra persona coinvolta; la possibilità di applicare privilegi o immunità; le potenziali vittime (diverse dall'Unione europea); il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale; i reati indissolubilmente connessi; qualsiasi altra informazione supplementare, se ritenuta opportuna dal responsabile dell'inserimento.

77) In particolare, a tal fine valuta se la condotta denunciata costituisce un reato che rientra nella competenza materiale, territoriale personale e temporale dell'EPPO; se sussistono ragionevoli motivi, ai sensi del diritto nazionale applicabile, per ritenere che un reato sia o sia stato commesso; se vi sono evidenti motivi giuridici che ostano all'esercizio dell'azione penale; se del caso, sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 25, del regolamento n. 2017/1939.

78) In particolare, valuta la scadenza dell'indagine; la pertinenza dell'indagine al fine di garantire la coerenza della politica dell'EPPO in materia di indagini e azione penale; gli aspetti transfrontalieri dell'indagine; la sussistenza di qualsiasi altro motivo specifico che lasci intendere che la Procura europea si trova in una posizione migliore per proseguire l'indagine.

Tale verifica è effettuata in conformità al diritto nazionale applicabile, utilizzando anche le fonti che sarebbero altrimenti a sua disposizione se agisse a titolo di Pubblico ministero nazionale.

A questo punto, il PED completa la verifica relativa all'avocazione di un'indagine almeno 2 giorni prima rispetto alla scadenza del termine di non oltre 5 giorni dal ricevimento delle informazioni dalle autorità nazionali.

La mancata adozione di una decisione, entro il termine stabilito, da parte del PED è considerata come una presa di posizione contro l'avocazione di un caso.

La verifica relativa all'avvio di un'indagine è ultimata entro e non oltre 20 giorni dall'assegnazione, prorogabile su richiesta del PED.

Superato il vaglio della verifica delle informazioni e della competenza, se il PED decide di avviare una indagine o avocare un caso, si passa dal Registro all'apertura di un fascicolo vero e proprio, al quale è assegnato un numero di identificazione.

Dopo l'apertura di un caso, il sistema automatico di gestione dei fascicoli ne assegna il monitoraggio a una Camera permanente scelta in modo casuale, di cui il Procuratore europeo incaricato della supervisione non è membro permanente.

Viceversa, se il PED ritiene che non sia opportuno avviare un'indagine o avocare un caso, ne iscrive i motivi nel registro e la decisione è assegnata per il riesame a una Camera permanente di cui il Procuratore europeo incaricato della supervisione non è un membro permanente.

La Camera permanente, in caso di avocazione, effettua il riesame prima della scadenza del termine dei 5 giorni; in caso di avvio d'indagine, lo effettua entro e non oltre 20 giorni dall'assegnazione alla Camera permanente.

All'esito, può incaricare il PED di avviare un'indagine o di avocare il caso oppure, se non impartisce istruzioni prima della scadenza del termine fissato per il riesame, la decisione del PED si considera accettata.

Ove possibile, la decisione è notificata all'autorità o alla persona che ha segnalato la condotta criminosa.

Per ciò che riguarda le misure investigative, occorre ricordare che il meccanismo prefigurato dal regolamento UE n. 2017/1939⁷⁹ prevede che i PED possano sempre disporre di un selezionato e pervasivo numero di misure di indagine assicurate agli stessi da parte degli Stati membri, a condizione che il reato per cui si procede sia punibile con una pena massima di almeno 4 anni di reclusione. Nel dettaglio:

79) L'art. 30 del regolamento UE n. 2017/1939 prevede sei grandi categorie di misure investigative.

- perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservarne l'integrità o ad evitare la perdita o l'inquinamento di prove;
- produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente, in originale o in altra forma specificata;
- richiesta di dati informatici, inclusi i dati relativi al conto bancario ed i dati relativi al traffico;
- “congelamento” (*rectius*, sequestro) degli strumenti o dei proventi di reato, compresi i beni (e le somme), di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente, ove vi sia motivo di ritenere che il proprietario o chi possiede o ha il controllo di detti proventi o strumenti di reato si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca;
- intercettazione delle comunicazioni di cui l'indagato o l'imputato sia destinatario o mittente;
- tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci.

Tra di esse figurano anche le misure di intercettazione, coperte tuttavia da particolari cautele, essendo stata prevista la possibilità, per gli Stati che lo desiderino, di limitarne solo ad alcune categorie di gravi reati. A tale riguardo, l'art. 17 del citato decreto legislativo prevede che i PED siano autorizzati a disporre o a chiedere le intercettazioni di conversazioni e le consegne controllate di merci nei limiti e alle condizioni previste dalle norme vigenti.

Conseguentemente, è stata prevista la notifica alla Procura europea dell'elenco dei reati per i quali le vigenti norme italiane consentono l'impiego, a fini di indagine penale, dell'intercettazione di conversazioni o comunicazioni e delle consegne controllate di merci.

In materia di libertà personale, i poteri dei PED sono stati disciplinati dal Regolamento attraverso un sostanziale rinvio ai poteri di cui dispongono i Pubblici ministeri in conformità del diritto nazionale di ciascuno Stato partecipante, applicabile in casi analoghi, potendo in tal senso disporre direttamente o invece richiedere l'emissione di misure di arresto o di custodia cautelare, o ancora emettere o chiedere un mandato di arresto europeo ove il soggetto ricercato si trovi in un altro Stato membro.

A tal fine, il citato decreto legislativo, all'art. 15, si limita a disporre che le procedure di consegna relative ai mandati di arresto europei emessi dai PED sono disciplinati ai sensi della vigente normativa italiana in materia.

2.3.2. Le garanzie procedurali. I diritti degli indagati e degli imputati

Con la premessa che la Procura europea, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento, deve svolgere le proprie indagini in maniera imparziale e raccogliere tutte le prove pertinenti “sia a carico che a discarico”, indagati, imputati e vittime godono di tutti i diritti procedurali previsti dal diritto nazionale del singolo Stato ove si svolge l'attività dell'EPPO, compresa la possibilità di presentare prove, di chiedere la nomina o l'audizione di periti e l'escussione di testimoni.

Inoltre, le attività dell'EPPO devono svolgersi, ai sensi dell'art. 41 del Regolamento (portata dei diritti degli indagati e degli imputati), rispettando, in primo luogo, i diritti degli indagati e degli imputati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto a un giudice imparziale e i diritti della difesa (artt. 47⁸⁰ e 48⁸¹ della Carta).

In secondo luogo, gli stessi soggetti godranno dei diritti procedurali stabiliti dagli strumenti del diritto dell'Unione, in particolare le cinque direttive già adottate relative ai diritti degli indagati e degli imputati nel quadro di un processo penale:

- il diritto all'interpretazione e alla traduzione, come previsto dalla direttiva 2010/64/UE;
- il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, come previsto dalla direttiva 2012/13/UE;
- il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, come previsto dalla direttiva 2013/48/UE;
- il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza, come previsto dalla direttiva 2016/343/UE;
- il diritto al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dalla direttiva 2016/1919/UE.

Trattasi, tuttavia, di standard minimi che non garantiscono certamente una armonizzazione completa dei modelli processuali⁸² e delle regole processuali in tutti gli Stati membri.

Non a caso, nelle impostazioni iniziali, era stata ipotizzata l'istituzione di una Camera preliminare europea ovvero di Tribunali delle libertà a livello nazionale, competenti del controllo sulle misure investigative intraprese dai Pubblici ministeri europei fino alla chiusura delle indagini; oppure l'imposi-

80) Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

81) Presunzione di innocenza e diritto della difesa.

82) Vi sono Stati membri che seguono il modello accusatorio (ad esempio l'Italia), altri che seguono quello inquisitorio, altri che seguono un modello misto.

zione di regole processuali comuni (*model rules*) per tutti i Pubblici ministeri europei.

Inoltre, l'eventuale transnazionalità dell'indagine (con raccolta di prove in più Stati) evidenzia l'ulteriore difficoltà, per il difensore, di svolgere indagini difensive all'estero.

Infine, il comma 3 del citato art. 41 del Regolamento, prevede che si possa ottenere dall'EPPO l'autorizzazione a misure investigative per conto della difesa, ma la scelta di procedere con la richiesta di misura investigativa all'estero è pur sempre rimessa alla discrezionalità del Procuratore, senza considerare l'ulteriore criticità per il difensore costretto a una *discovery* anticipata della propria strategia, con evidente disparità degli strumenti a disposizione.

2.3.3. Chiusura delle indagini ed esercizio dell'azione penale

Al termine della procedura descritta, il PED incaricato del caso presenta al Procuratore europeo, che avrà la sua stessa nazionalità, una relazione contenente la sintesi dei fatti risultanti dalle prove, la qualificazione giuridica, la proposta motivata di esercitare l'azione penale, di applicare una procedura semplificata⁸³, di archiviare il caso o rinviarlo alle autorità nazionali; eventualmente anche la proposta di riunire più cause, indicando l'organo giurisdizionale dinanzi al quale portarle.

Il Procuratore europeo incaricato della supervisione le trasmette entro 10 giorni alla Camera permanente, unitamente alle sue eventuali osservazioni.

Il Presidente della Camera permanente fissa la data in cui si discutono la relazione e il progetto di decisione.

La Camera permanente può adottare o modificare la decisione proposta dal PED, può adottare una decisione diversa o può incaricare il PED di proseguire l'indagine, indicando le attività specifiche da svolgere. Se lo ritiene necessario, può anche procedere a un proprio riesame, ai sensi dell'art. 35, comma 2, del regolamento UE n. 2017/1939.

Se la Camera permanente approva la proposta del PED, quest'ultimo

83) Art. 40 regolamento UE n. 2017/1939 che prevede la procedura semplificata, una sorta di *transaction* (compromesso): laddove il diritto nazionale preveda una procedura semplificata di azione penale volta alla pronuncia del provvedimento definitivo nel caso sulla base dei termini convenuti con l'indagato, il PED potrà formulare, in quei termini, una proposta alla Camera Permanente, la quale, valutata la gravità del reato e la volontà dell'indagato di riparare il danno, potrà rilasciare parere favorevole; il tal caso, il PED è incaricato di dare seguito alla procedura semplificata e, all'esito di adottare un provvedimento definitivo.

deve agire di conseguenza. In caso contrario, se, cioè, la Camera permanente non approva la proposta, il PED dovrà rivalutare la conclusione adottata. In ogni caso, la Camera permanente non può decidere di archiviare il caso se un progetto di decisione propone di portarlo in giudizio (art. 36, comma 1, del regolamento n. 2017/1939).

In questa fase, prima di prendere la decisione sulla conclusione dell'indagine, la Camera permanente può anche riunire più indagini, se condotte separatamente da diversi PED o separare un'indagine ed assegnarne alcune parti ad un altro o altri PED.

Nei casi in cui la Camera permanente ritenga che, tenuto conto del grado di gravità del reato o della complessità del procedimento nel singolo caso, non sia necessario svolgere indagini o esercitare l'azione penale a livello dell'Unione e che sia nell'interesse dell'efficienza delle indagini o dell'azione penale⁸⁴, il PED incaricato del caso, il Procuratore europeo incaricato della supervisione o qualsiasi membro della Camera permanente di monitoraggio possono proporre, in qualsiasi momento dell'indagine, di rinviare un caso alle autorità nazionali.

L'archiviazione viene disposta quando l'esercizio dell'azione penale è divenuto impossibile, secondo la legge nazionale dello Stato dove il PED ha condotto l'indagine⁸⁵. Alle archiviazioni potrà comunque seguire la trasmissione del fascicolo all'OLAF per il seguito sul piano amministrativo⁸⁶.

Il progetto di decisione è registrato nel sistema automatico di gestione dei fascicoli, che ne informa i membri permanenti della Camera permanente, il Procuratore europeo incaricato della supervisione e il PED incaricato del caso. Se entro un termine di 5 giorni non pervengono osservazioni da alcuna delle parti informate, la decisione si considera adottata, è tradotta ed è trasmessa all'autorità nazionale competente.

Se l'autorità nazionale competente non dovesse farsi carico del caso o non dovesse rispondere entro 30 giorni dal ricevimento della decisione di rinvio, il PED prosegue l'indagine.

È possibile la riapertura di un'indagine se l'EPPO riceve informazioni relative a fatti che non erano noti al momento della decisione di archiviare un

84) Art. 34 del regolamento UE n. 2017/1939, che fa riferimento ai fatti oggetto d'indagine che non costituiscono un reato di competenza dell'EPPO, ovvero quando non sussistono più le condizioni specifiche per l'esercizio della competenza, ovvero qualora, con riguardo a un reato che comporti o possa comportare un danno per gli interessi finanziari dell'Unione inferiore a 10 milioni di euro

85) Art. 39 del regolamento UE n. 2017/1939, che prevede come casi di archiviazione la morte dell'imputato (o liquidazione della persona giuridica), infermità mentale, amnistia o immunità, prescrizione, né bis in idem, mancanza di prove pertinenti.

86) Cfr. cap. 5, par. 5.3.

caso e che possono giustificare ulteriori indagini.

Una volta esercitata l'azione penale, il procedimento prosegue dinanzi alle autorità nazionali, permanendo in capo al PED il dovere di rendicontare al Procuratore europeo incaricato della supervisione.

Quando, a seguito del giudizio di primo grado, il PED che ha seguito il dibattimento ritiene che debba essere proposto appello, sottomette ugualmente una proposta alla Camera permanente per la decisione.

Ciò premesso, è opportuno prospettare alcune brevi considerazioni al riguardo.

L'assenza di un codice di procedura penale europeo, uniforme in tutti gli Stati membro EPPO, può comportare il rischio del cosiddetto *forum shopping* (ossia la consapevole scelta da parte del soggetto agente del luogo ove delinquere).

D'altro canto, sussiste la possibilità, da parte delle autorità inquirenti, di scegliere lo Stato membro in cui investigare o in cui procedere e dunque, anche la scelta del diritto penale sostanziale e processuale applicabile, con inevitabile impatto sulle garanzie del diritto di difesa dell'indagato/imputato.

In tale scenario a geometria variabile, potrebbe essere messo in discussione il principio di legalità, di conoscibilità del precetto penale, sia nella parte definitoria, sia in quella sanzionatoria, di conoscibilità delle eventuali misure restrittive legate a un determinato reato, delle misure investigative utilizzabili per un determinato reato e dei relativi mezzi a disposizione della difesa.

3. Adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano al Regolamento europeo sull'EPPO e applicazione del principio di "leale collaborazione"

3.1. L'attuazione del Regolamento EPPO nell'ordinamento italiano

3.1.1. Il decreto legislativo n. 9/2021

Ricevute le indicazioni essenziali per avviare l'istituzione della Procura europea, tutti gli Stati membri si sono adoperati affinché dal 1° giugno 2021 l'organo centrale investigativo, specializzato nel contrasto ai reati lesivi degli interessi finanziari europei, operasse a pieno regime.

In Italia, l'adeguamento è avvenuto attraverso l'emanazione del decreto legislativo n. 9/2021 che, a sua volta, ha preso spunto dalle indicazioni operative raccolte nel Regolamento interno della Procura europea, per il quale si rinvia al paragrafo 2.3. del capitolo 2.

Entrambe, pertanto, rappresentano due fonti che, in maniera complementare, costituiscono, attraverso disposizioni di carattere operativo, una completa base giuridica per disciplinare l'organizzazione del lavoro della Procura europea.

Ciò premesso, l'attenzione è diretta al decreto legislativo n. 9/2021 che ha provveduto ad adeguare in modo particolareggiato la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE n. 2017/1939.

Invero, sebbene il regolamento istitutivo della Procura europea appena citato abbia natura di fonte sovranazionale immediatamente efficace negli ordinamenti degli Stati membri, è stato comunque necessario armonizzare la fonte europea con il sistema nazionale, attraverso una normativa interna.

Il legislatore delegato è intervenuto nel definire la procedura di designazione dei candidati al posto di Procuratore europeo nell'ambito dell'organo collegiale della Procura europea e di designazione dei PED, nonché nel disciplinare il flusso della comunicazione delle *notitiae criminis* alla Procura, indicare l'autorità competente a dirimere gli eventuali conflitti di competenza e dettare una disciplina minima relativa alle indagini, evitando norme meramente produttive di quelle del regolamento, o ancor peggio, con lo stesso confliggenti.

Eccezion fatta per la parte relativa alla comunicazione delle notizie di reato, oggetto di approfondimento nell'ambito del paragrafo 2.3.1., in questo paragrafo si andranno a illustrare gli aspetti disciplinati dal decreto legislativo riguardanti la designazione dei Procuratori europei e dei PED, nonché l'individuazione dell'autorità competente a dirimere i conflitti di competenza tra EPPO e una o più Procure nazionali.

Con riferimento al primo profilo, l'art. 2 del decreto legislativo prevede che sia il Consiglio Superiore della Magistratura l'autorità competente alla designazione dei tre candidati all'incarico di Procuratore europeo ai fini della successiva nomina del Consiglio dell'Unione europea.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è anche l'autorità competente a designare i PED ai fini della loro nomina da parte del Collegio della Procura europea attraverso la procedura prevista dal regolamento.

Il decreto legislativo prevede che possono candidarsi per l'incarico di magistrati in possesso di specifici requisiti determinati dal CSM con delibera del 25 febbraio 2021⁸⁷. La stessa delibera ha previsto che possano presentare

87) I candidati devono essere in possesso dei seguenti requisiti: terza valutazione di professionalità per i PED e quarta valutazione di professionalità per i Procuratori europei (elemento obbligatorio); età massima 63 anni (elemento obbligatorio per entrambi); conoscenza adeguata della lingua inglese (elemento obbligatorio per entrambi); esperienza maturata nella conduzione di indagini relative a reati contro la pubblica amministrazione e in materia di criminalità economica e finanziaria e competenze nel settore della cooperazione giudiziaria (elemento preferenziale per la scelta dei PED).

la dichiarazione di disponibilità per il conferimento delle funzioni PED, i magistrati con funzioni giudicanti o requirenti anche se collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o in aspettativa che abbiano una conoscenza adeguata della lingua inglese, non abbiano compiuto il sessantaquattresimo⁸⁸ anno di età e che abbiano conseguito la terza valutazione PED.

Con riferimento al secondo aspetto che afferisce al conflitto di competenza tra EPPO e una o più Procure nazionali, esso si verifica nel momento in cui viene violato il criterio della competenza territoriale che si attua quando i reati siano stati commessi:

- in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri;
- da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che lo Stato sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio;
- al di fuori degli Stati membri ma da persona che al momento della commissione del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile, a condizione che lo Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

In caso di conflitto di competenza, il riscontro normativo è fornito dall'art. 25 paragrafo 6 del regolamento UE n. 2017/1939 in cui si stabilisce che, in caso di disaccordo tra EPPO e le Procure nazionali sulla questione se la condotta criminosa rientri nella competenza sui reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è l'autorità nazionale che decide chi è competente per indagare sul caso.

Nello specifico, in Italia, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 9/2021, è la Procura generale della Corte di Cassazione, trattandosi di autorità nazionale incaricata di risolvere i conflitti di competenza.

In caso invece di conflitti di competenza tra Procuratori europei delegati di più Stati membri, a dirimere il contrasto sarà la Camera permanente.

3.1.2. I Procuratori europei delegati. Nomina e indipendenza

Le funzioni di PED possono essere esercitate per un periodo massimo di dieci anni. Quanto al numero e alla distribuzione funzionale e territoriale dei PED, il regolamento UE n. 2017/1939 ha rimesso ogni decisione in proposito alla conclusione di un accordo con il Procuratore capo europeo da parte della competente autorità nazionale che, nel caso italiano, è stata individuata, dal decreto legislativo di cui trattasi, nel Ministro della Giustizia.

88) Art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 9/2021, così come modificato dal d.l. n. 17 del 1° marzo 2022.

A seguito dell'analisi di svariati indicatori⁸⁹, del parere favorevole espresso al riguardo dal CSM e sulla base di un accordo intercorso tra il Ministro della Giustizia ed il Consiglio Superiore della Magistratura, è stato emanato il d.m. 15 aprile 2021 con il quale è stata fissata la definitiva pianta organica.

A livello decentrato, quindi, in Italia sono stati individuati 20 PED che sono stati allocati in nove macro-distretti, cioè aree geografiche che comprendono più di un distretto di Corte d'appello⁹⁰.

In ciascun macro-distretto è prevista la presenza di due PED, tranne in quelli di Milano e Roma dove ne sono previsti tre, pur sottolineando che la competenza dei PED riguarda l'intero territorio nazionale.

Ne consegue che la ripartizione geografica è una mera suddivisione indicativa, cosicché, in caso di eccesso di procedimenti o esigenze d'ufficio si può ricorrere alla fungibilità dei PED, ossia alla possibilità per ciascuno di loro di esercitare le funzioni required su tutto il territorio nazionale, a prescindere, quindi, dalla sede di servizio.

La scelta dell'Italia è stata quella di disporre di PED che svolgano esclusivamente le funzioni europee, sebbene il regolamento UE n. 2017/1939 preveda tuttavia anche la possibilità di esercitare contemporaneamente le funzioni di Pubblico Ministero nazionale. Tale possibilità è stata prevista per soddisfare le esigenze di quegli Stati partecipanti che si trovano a confrontarsi con un numero di reati di competenza EPPO insufficiente a giustificare un impiego a tempo pieno dei propri PED.

Per quanto riguarda i ricorsi presso la Corte di Cassazione, essendo ricorsi di legittimità e non di merito, a seguito di espressa richiesta del Ministro della Giustizia al Procuratore Capo europeo di un accordo che abbia proprio a oggetto la designazione di altri due PED presso la procura generale della Corte di Cassazione, il Governo ha previsto, nell'ambito del d.l. n. 17 del 1 marzo 2022 "Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali", all'art 34 "Modifiche urgenti alla normativa nazionale concernente la Procura europea «EPPO»", tra le modifiche al d.lgs.

89) Dati statistici raccolti dal Ministero in occasione del monitoraggio condotto presso le Procure nazionali per la stima dei procedimenti di competenza dell'EPPO, dimensione delle piante organiche dei magistrati degli uffici interessati, distanze tra le diverse sedi di servizio e gli uffici giudiziari sul territorio e, infine, la popolazione residente nelle aree dei diversi distretti.

90) Torino (per Torino e Genova), Milano (per Milano e Brescia), Venezia (per Venezia, Trieste e Trento), Bologna (per Bologna, Firenze e Ancona), Roma (per Roma, Perugia, Cagliari e L'Aquila), Bari (per Bari, Lecce e Campobasso), Napoli (per Napoli e Salerno), Catanzaro (per Catanzaro, Reggio Calabria e Potenza), Palermo (per tutti i distretti della Sicilia e Cagliari).

9/2021, che il CSM provvede per la destinazione alla Procura generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione dei magistrati nominati Procuratori europei delegati addetti, in via esclusiva, alla trattazione dei giudizi innanzi alla citata Corte.

Con riferimento alla funzione di PED, sorge il dubbio se esista un profilo di responsabilità disciplinare, in qualità di organi inquirenti della magistratura italiana che operano sul territorio nazionale, ma in nome e per conto dell'EPPO.

A tal proposito, sovviene l'art. 17 paragrafo 4 del regolamento UE n. 2017/1939 che impone agli Stati membri un duplice onere, a seconda se il Pubblico Ministero si sia reso responsabile di violazioni derivanti dal Regolamento:

– per la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di un PED, per motivi connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento, dove per connessione oggettiva si intende, secondo un parere dal CSM del 10 ottobre 2018⁹¹, la sola violazione ricollegabile all'adempimento degli obblighi specifici derivanti dal Regolamento, scatta un onere di ottenere il consenso del Procuratore Capo europeo;

– per la rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti di un PED, per motivi non connessi alle responsabilità derivanti dal Regolamento, intendendosi per tali, sempre secondo l'interpretazione data dal CSM nel su richiamato parere, generiche condotte violative di obblighi previsti dall'ordinamento nazionale, anche se commesse nell'ambito delle funzioni PED, scatta un onere di preventiva informazione al Procuratore Capo europeo prima di attivarsi in tal senso.

Da tale impostazione giuridica, ne deriva un diverso rapporto di gerarchia esistente tra gli inquirenti, con incarico di PED, ed i loro capi ufficio.

Infatti, al fine di preservare i poteri di supervisione e indirizzo spettanti agli organi della Procura europea nei procedimenti di sua competenza e assicurare la coerenza, l'efficienza e l'uniformità della politica in materia di azione penale dell'EPPO, i PED non sono sottoposti ad un rapporto di direzione del Procuratore della Repubblica né all'attività di vigilanza del Procuratore generale presso la Corte di appello, a tutela della piena autonomia e indipendenza dell'ufficio sovranazionale e dei suoi organi, oltre a non essere soggetti agli artt. 371 e 372 c.p.p. in materia, rispettivamente, di rapporti tra diversi uffici del Pubblico Ministero e avocazione delle indagini.

91) A. BALSAMO, *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassazione, la Procura europea e gli altri organismi internazionali*, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019.

Alla luce dell'assetto verticistico della Procura europea, ai PED non possono applicarsi le norme del codice penale sull'autonomia del Pubblico Ministero e sui casi di sostituzione.

Lo stesso Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo non esercita l'attività di coordinamento investigativo prevista dall'art. 371-*bis* c.p.p., benché detto esonero possa suscitare qualche perplessità visto che l'EPPO è competente per materia anche sui reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Tuttavia, proprio per ovviare a tale criticità operativa nel contrasto al crimine finanziario, sia esso transfrontaliero oppure domestico, e consentire invece una proficua collaborazione tra EPPO e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, è stato siglato, di recente, un protocollo d'intesa. Sul punto, si rinvia al paragrafo 3.2.1.

A tale indipendenza si contrappone un vincolo di rendicontazione della Procura di fronte al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea per le sue "attività generali". A tal fine, il Procuratore Capo europeo, oltre a dover trasmettere la propria relazione annuale alle tre istituzioni ed ai Parlamenti nazionali, sarà anche tenuto a presentarsi annualmente dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché dinanzi ai parlamenti nazionali che ne facciano richiesta, per rendere conto delle attività generali della Procura da egli diretta.

3.2. Rispetto del principio di "leale collaborazione"

È oramai consolidata l'idea che tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamenti degli Stati membri si debba ricercare sempre un'interpretazione delle disposizioni che sappia ridurre a unità le possibili antinomie, e l'affermazione vale in particolare per la disciplina delle istituzioni comunitarie in relazione alla disciplina degli organi ed enti che definiscono l'ordinamento degli Stati membri.

La rappresentazione è quella di un *continuum* istituzionale tra organi ed enti degli Stati membri e istituzioni europee che deve essere ogni qualvolta ricercato e dunque ritrovato grazie all'opera incessante dei responsabili dalle istituzioni stesse, secondo il principio costituzionale definito di "leale collaborazione" (art. 120, Cost.) tra organi ed enti che costituiscono la Repubblica italiana (art. 114, Cost.), ma che non può non permanere e involgere i rapporti tra questi e le istituzioni comunitarie (art. 11 e art. 117, Cost.; art. 5 TUE).

3.2.1. La cooperazione tra l'EPPO e la DNA italiana

Il legislatore italiano, avendo optato per la destinazione dei PED al solo ufficio della Procura europea, ha di fatto rinunciato alla possibilità che gli stessi continuassero a espletare anche le funzioni di pubblici ministeri nazionali, creando conseguentemente una esclusività della funzione, sebbene nulla nel Regolamento EPPO imponesse una opzione così marcata.

Questa esclusività, cui è evidentemente sotteso un obiettivo di elevata specializzazione, crea quello che è stato definito un vero e proprio “terzo binario” investigativo⁹², sul quale indirizzare le indagini sui reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione per conto della procura sovranazionale, che va ad aggiungersi al “secondo binario” convenzionalmente riconosciuto in quello su cui sono indirizzate le indagini su reati di criminalità organizzata attribuite alle procure distrettuali.

A ciò si aggiunge, a livello procedimentale, la scelta della “doppia comunicazione” delle *notitiae criminis* con cui conseguentemente si instrada il riparto di attribuzioni tra Procura europea e procure nazionali, riproducendo a livello interno la rigida alternativa che il legislatore sovranazionale ha inteso imporre tra indagini eurounitarie e indagini domestiche, nell'ambito di un sistema di competenze concorrenti⁹³.

Allo stesso tempo, la competenza dell'EPPO è tale da attrarre a sé qualunque reato sia “indissolubilmente connesso”⁹⁴ a un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva 2017/1371/UE a talune condizioni che, se non soddisfatte, determinano al contrario l'astensione dell'EPPO dall'attività di indagine e di azione rispetto a tutti i reati tra loro connessi, anche rispetto a quelli senz'altro di sua competenza⁹⁵.

Inoltre, come anticipato al paragrafo 3.1.2., il legislatore domestico ha

92) R. BELFIORE, *I Procuratori “super distrettuali” per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'unione europea: un nuovo “terzo binario” investigativo*, in *Sistema penale*, fascicolo 12/2021.

93) Cfr. il considerando n. 13 Regolamento EPPO.

94) Il Regolamento EPPO afferma che “la nozione di “reati indissolubilmente connessi” dovrebbe essere considerata alla luce della relativa giurisprudenza che, per l'applicazione del principio del *ne bis in idem*, adotta come criterio pertinente l'identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio.” (Considerando n. 54).

95) L'art. 25.3, lett. a) del Regolamento EPPO stabilisce che la Procura europea si astiene dall'esercitare la sua competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito dell'applicazione dell'art. 22 e, previa consultazioni con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime se, inter alia, la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22.1 è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'art. 22.3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'art. 22.1.

sottratto i procuratori europei delegati ai poteri di direzione del Procuratore della Repubblica, nonché all'attività di vigilanza del Procuratore generale presso la Corte di appello. Conseguentemente, ai procuratori europei delegati non sono applicabili le norme del codice di rito penale sull'attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

L'esonero – coerente con le indicazioni regolamentari – del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dalla sua attività di coordinamento investigativo potrebbe tuttavia comportare effetti negativi nella prassi, soprattutto alla luce della competenza materiale dell'EPPO, riguardante, tra l'altro, i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione previsti dalla direttiva 2017/1371/UE, quale attuata dal diritto nazionale.

A parte le difficoltà connesse con il tracciare una linea di confine tra le sfere di competenza della Procura europea e delle Procure nazionali in relazione ai reati associativi in particolare, anche alla luce dell'incerto vincolo attrattivo della “indissolubile connessione”, risulta assolutamente necessario scongiurare il rischio che vengano sottratte al coordinamento indagini potenzialmente collegate, là dove vi siano collegamenti, appunto, tra una pluralità di associazioni, quando non tutte incentrate sulla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari eurounitari, ovvero tra una pluralità di reati in capo a un'unica associazione, qualora non tutti egualmente lesivi di quegli stessi interessi.

Proprio per consentire una proficua collaborazione tra il nuovo centro investigativo europeo, in grado sì di agevolare il coordinamento delle indagini, ma nei soli casi transfrontalieri e solo come mera eventualità, alla cui vocazione rimane comunque estranea la lotta alla criminalità organizzata tout court e il centro di coordinamento nazionale, appositamente costituito per il contrasto ai reati associativi più gravi, la Procura europea e la Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo hanno siglato, il 24 maggio 2021, presso la Procura generale della Corte di Cassazione, un protocollo d'intesa⁹⁶.

L'accordo persegue la finalità di stabilire una stretta cooperazione tra le Parti nell'esercizio dei rispettivi mandati, nell'ambito dei rispettivi contesti normativi di riferimento, attraverso le consultazioni, lo scambio di informazioni e il coordinamento sia a livello strategico, sia operativo.

In particolare, le Parti si consulteranno con la finalità di acquisire ulteriori informazioni prima di effettuare una valutazione definitiva sulla competenza dell'EPPO e della DDA, con la finalità di prevenire contrasti di compe-

96) Reperibile sul sito: www.procuracassazione.it/procura-generale/it/nov.page?ContentId=NOV11259.

tenza tra l'EPPO e le autorità giudiziarie nazionali.

Inoltre, qualora l'EPPO eserciti la propria competenza con riferimento a indagini precedentemente trattate dalla DDA, la DNA condividerà con l'EPPO ogni informazione disponibile nelle proprie banche dati con riferimento alle persone fisiche e giuridiche sottoposte a indagini, comprese le informazioni di intelligence, sull'esito di precedenti indagini e processi e ogni altra informazione rilevante al fine di ottenere un quadro completo dell'ambiente criminale ove i soggetti sottoposti a indagine operano od operavano in passato. Tali principi varranno anche nei casi in cui le parti si trovassero in posizione invertire.

Infine, oltre ai casi in cui la consultazione reciproca e la trasmissione di informazioni è obbligatoria o raccomandata ai sensi del Regolamento, le Parti si coordineranno con riferimento a indagini collegate, condotte indipendentemente dall'EPPO e da uffici di DDA che agiscono sotto il coordinamento della DNA. In conseguenza della non applicabilità del disposto dell'art. 371-*bis* c.p.p. ai PED italiani e all'EPPO, ciascuna Parte, ove necessario od opportuno, può invitare l'altra Parte a riunioni o ad altre iniziative di coordinamento su base paritaria.

Tutto questo nel massimo rispetto del principio di leale collaborazione di cui al considerando n. 14 e all'art. 5.6 del Regolamento EPPO.

3.2.2. La cooperazione tra l'EPPO e la Corte dei conti italiana

L'erogazione di finanziamenti comunitari, funzionali all'attuazione di investimenti, impone agli organi degli Stati membri di massimizzare ogni possibile sforzo nel tentativo di impedire che la contribuzione comunitaria possa essere intercettata dalle illecite iniziative delle organizzazioni criminali, attraverso forme, più o meno dirette, di infiltrazione nei molteplici ambiti, interessati dagli stanziamenti.

Il programma antifrode dell'Unione, anche alla luce del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, rafforza l'obiettivo di provvedere alla sicurezza del settore finanziario dell'Unione europea.

In particolare, l'art. 22 "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione" dispone che gli Stati membri, nell'ambito dei propri sistemi di controllo, provvedano, con efficacia ed efficienza, al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto, affidandosi ai loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

In tal modo risulta evidente uno stretto collegamento fra l'attività di

controllo e le azioni dirette all'immediata e puntuale azione repressiva, non solo di carattere penale, ma diretta anche all'effettivo recupero delle somme, di cui si riscontrino profili di frode.

In questo contesto, emerge prevalente il ruolo della Corte dei Conti in Italia che esercita la speciale giurisdizione contabile, prevista dall'art. 103 della nostra Costituzione.

L'attività di indagine, autonoma e indipendente rispetto a quella penale, anche se coordinata rispetto ad essa, spetta alle Procure regionali, cui compete a termini di legge, nelle ipotesi di danni c.d. erariali, l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale nei confronti di amministratori pubblici e di soggetti privati percettori di contribuzioni pubbliche, anche tutelata da azioni cautelari di tipo patrimoniale, in primis sequestri conservativi e azioni revocatorie.

Un'azione questa che è certamente risarcitoria, ma non disgiunta da concorrenti finalità di prevenzione generale e di contrasto alla "mala amministrazione", a cui si aggiungono le funzioni di controllo. Tutto questo fa della Corte dei conti un importante presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse pubbliche, non solo nazionali, ma anche europee.

Infatti, il danno erariale, perseguibile dalla procure contabili, da anni oramai, lo si rinviene nella illecita erogazione e percezione delle risorse pubblicate finanziate da fondi europei e nazionali, nell'ambito di diversi programmi di intervento.

Con specifico riguardo alle frodi in danno della UE, è oramai pacifica la giurisprudenza contabile che vi ha riconosciuto i caratteri del danno erariale e la connessa risarcibilità davanti alla Corte dei conti italiana per effetto della diretta applicazione dell'art. 325 del Trattato di funzionamento della UE, secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari.

In tale ambito, si inserisce, da ultimo, l'Accordo⁹⁷ per la cooperazione nel contrasto agli illeciti a danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, sottoscritto il 13 settembre 2021, a Lussemburgo, dal Procuratore generale presso la Corte dei conti Italiana e dal vertice dell'EPPO - Ufficio del Procuratore europeo.

L'intesa, che è la prima stipulata tra una magistratura contabile nazionale e il Procuratore europeo, punta a favorire lo scambio di informazioni sugli illeciti di cui le due autorità vengono a conoscenza e permetterà la condivisione degli elementi utili allo svolgimento delle indagini. Le investigazioni

97) Reperibile sul sito: www.corteconti.it/Download?id=8930d213-fb46-43d8-b0a5-7553c1d1feca.

potranno procedere, pertanto, in modo coordinato, così da consentire di ottenere risultati sempre più efficaci, nei settori di competenza della magistratura penale e contabile.

L'accordo prevede, inoltre, non solo lo scambio di informazioni, ma anche la possibilità che EPPO e la Procura presso la Corte dei conti procedente conducano indagini connesse e che le due parti si coordinino nello svolgimento delle rispettive attività di indagine.

Questa cooperazione si rivela di fondamentale importanza in un frangente caratterizzato dall'attuazione, attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza, della *Recovery and Resilience Facility*, che, nell'ambito dello strumento "Next Generation EU", come ormai più volte indicato, comporterà investimenti di ingenti proporzioni.

In questa prospettiva, il ruolo della Corte dei conti rimane centrale e la sua capacità di azione le consentirà di contribuire con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

4. I Rapporti tra la polizia giudiziaria e l'EPPO

4.1. Le istruzioni operative delle forze di polizia italiane

4.1.1. Le iniziative assunte dalla Polizia di Stato

Nell'ambito degli uffici investigativi della Polizia di Stato, gli aspetti connessi con l'inizio dell'operatività dell'EPPO sono stati disciplinati da circolari della Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato, emanate nei mesi di maggio e luglio 2021, delineando le misure organizzative.

Dopo l'individuazione, da parte del Ministero della Giustizia, dei 9 uffici territoriali ove dislocare i Procuratori europei delegati⁹⁸, la Direzione centrale della Polizia di Stato ha sentito la necessità di definire tempestivamente gli assetti operativi della Polizia di Stato, dedicati all'impiego di polizia giudiziaria in materia di trattazione delle deleghe conferite dalla Procura europea a far data dal 1° giugno 2021.

Pertanto, al fine di contrastare i reati PIF e, nel contempo, ottimizzare le risorse da impiegare, l'Ufficio dipartimentale su menzionato ha stabilito che nell'ambito delle 26 Squadre Mobili distrettuali siano costituiti gruppi di lavoro che devono essere composti da 3 unità, di cui almeno un'unità con

98) Cfr. cap. 3, par. 3.1.2.

qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, appartenenti alla sezione anticorruzione.

Tali gruppi rappresentano le uniche e naturali “interfaccia” dei Procuratori europei delegati.

In caso di indagini in materia di reati PIF, commessi da un’organizzazione criminale, qualora tale consesso abbia carattere mafioso, la competenza passa alle Sezioni investigative del Servizio centrale operativo, all’interno del quale è costituita la Sezione Indagini Patrimoniali.

Pertanto, al fine di garantire il raccordo info-investigativo ed evitare sovrapposizioni e/o duplicazioni nelle investigazioni, ogni attività di indagine delegata dai PED deve essere comunicata al Servizio centrale operativo, anche se di competenza delle specialità della Polizia di Stato e, comunque, anche al Servizio per la cooperazione internazionale della Direzione centrale della Polizia criminale, per ovvi motivi connessi con la transnazionalità delle investigazioni delegate dai PED.

Un aspetto fondamentale, nell’avvio di questa nuova esperienza investigativa, è stato rappresentato dalla formazione del personale, individuato per la costituzione dei gruppi di lavoro, che nell’anno 2021 ha ricevuto in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale le nozioni pertinenti, tra cui la compilazione dell’EPPO *crime report*.

4.1.2. Le determinazioni dell’Arma dei Carabinieri

All’indomani della pubblicazione in Gazzetta ufficiale n. 30 del 5 febbraio 2021 del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, con il quale l’ordinamento giuridico nazionale è stato adattato al Reg. (UE) n. 2017/1939, relativo all’istituzione dell’EPPO, il Comando generale dell’Arma dei Carabinieri ha diramato una circolare⁹⁹ a tutti i Comandi periferici per fornire adeguate informazioni introduttive su struttura e competenze della neo istituita Procura europea, nonché sugli aspetti ordinamentali della magistratura nazionale e sulle relative attribuzioni.

Nella circostanza, attesa la rilevanza strategica degli ambiti investigativi connessi con le competenze del neo istituito organismo giudiziario, è stata disposta, nei confronti dei Comandanti provinciali e dei Comandanti dei Reparti speciali, una immediata interlocuzione con i PED, non appena designati, al fine di esprimere la massima disponibilità dei comandi territoriali e dei

99) Circolare del Comando generale - SM - Ufficio Legislazione e Affari Parlamentari, del 15 febbraio 2021, n. 172/2-1-2020, recante “Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 9, recante l’attuazione di una cooperazione rafforzata sull’istituzione dell’European Public Prosecutor’s Office - EPPO.”

reparti speciali allo svolgimento delle indagini eventualmente delegate.

Una seconda e importante determinazione¹⁰⁰ è stata assunta sempre dal Comando generale dell'Arma nei primi giorni di maggio, in ragione dell'avvio delle attività dell'organismo giudiziario europeo previsto dal 1° giugno 2021.

Attesa la rilevanza e la specificità degli ambiti investigativi connessi con le competenze dell'EPPO, si è infatti ravvisata l'esigenza di garantire da subito un efficace e dedicato supporto di polizia giudiziaria alle articolazioni inquirenti dell'EPPO, adeguando conseguentemente le capacità investigative dell'Arma.

Si è pertanto proceduto alla costituzione, sul piano effettivo, di "Sezioni EPPO" nell'ambito dei Nuclei Investigativi dei Comandi Provinciali di Bologna, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia, coincidenti con le sedi dei PED nominati.

Ciascuna Sezione, con organico di otto ufficiali di polizia giudiziaria e due agenti di polizia giudiziaria, è stata alimentata con personale selezionato, per possesso di idonea esperienza info-investigativa nel settore delle indagini patrimoniali e adeguata conoscenza della lingua inglese. L'unità neocostituita è retta da un Ufficiale, nel grado di Capitano/Tenente ed è collocata presso locali dei Comandi Provinciali individuati, con disponibilità autonoma di mezzi e supporto tecnico-informatico.

Il personale individuato è chiamato a occuparsi del contrasto ai reati di cui al mandato EPPO e le attività svolte potranno essere compendiate all'interno delle relazioni trimestrali dei Comandi Provinciali, quale contributo di analisi, nel rispetto del segreto d'indagine, per verificare l'esigenza di ulteriori misure organizzative.

In considerazione della specificità di impiego, è stato inoltre disposto l'avvio, presso l'Istituto Superiore Tecniche Investigative (I.S.T.I.) dell'Arma, di un corso di qualificazione per tutto il personale componente le Sezioni sulle tematiche di specifica trattazione.

Da ultimo, il Comando generale dell'Arma è intervenuto¹⁰¹ in materia di comunicazione delle relative notizie di reato. La comunicazione di notizia di reato, redatta e trasmessa con la documentazione relativa alle attività di indagine già compiute, in conformità a quanto previsto dall'art. 347 c.p.p., va inoltrata unitamente al c.d. "EPPO Crime report" (ECR), modello automatiz-

100) Circolare del Comando generale - SM - Ufficio Criminalità Organizzata, Eversione e Terrorismo, del 10 maggio 2021, n. 31/3-1, recante "Procura europea (European Public Prosecutor's Office). Misure organizzative".

101) Circolare del Comando generale - SM - Ufficio Criminalità Organizzata, Eversione e Terrorismo, del 31 maggio 2021, n. 31/3-5, recante "Istituzione della Procura europea - European Public Prosecutor's Office".

zato di comunicazione contenente le informazioni sul fatto di reato rilevanti per le decisioni dell'EPPO in ordine all'esercizio della propria competenza.

Ciò posto, al fine di facilitare la redazione dell'ECR, l'I.S.T.I. ha predisposto un apposito approfondimento, trasmesso a tutti i Comandi dell'Arma, composto da indicazioni puntuali su riferimenti normativi, funzione dell'ECR e relativo contenuto e compilazione, per la cui trattazione si rimanda al paragrafo 4.3.

4.1.3. Le disposizioni della Guardia di Finanza

Il Comando generale della Guardia di Finanza ha emanato puntuali direttive operative¹⁰² a beneficio dei Reparti del Corpo, che si trovano a collaborare con la Procura europea, quali interlocutori naturali e principali, alla luce della condivisa missione della tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Il Corpo, infatti, rappresenta, in ragione dei ruoli e delle responsabilità ad esso affidati dal d.lgs. n. 68/2001, la Forza di polizia a competenza generale ai fini della prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in tutte le materie che rientrano nello spettro delle competenze della Procura europea.

Inoltre, esercita, nel quadro di coordinamento dei comparti di specialità delle forze di polizia definito dal Ministro dell'interno con decreto del 15 agosto 2017¹⁰³, in via esclusiva, "compiti di accertamento e contrasto delle frodi in danno del bilancio dell'Unione europea e degli illeciti in materia doganale", nonché un ruolo preminente, nel settore delle frodi comunitarie, "anche con riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari relativi al settore agricolo e della pesca".

Pertanto, i Reparti del Corpo, nella loro componente territoriale nonché in quella speciale, assicurano il massimo sostegno, collaborazione e assistenza alle indagini e alle azioni penali della Procura europea.

Sul punto, viene affidata ai Comandanti Provinciali e ai Comandanti dei Nuclei PEF, a partire da quelli insistenti nei capoluoghi ove hanno sede gli uffici dei PED, il compito di valorizzare le ampie e trasversali potestà del Corpo, particolarmente adeguate ad assicurare un'azione di contrasto effettiva, proporzionata e dissuasiva nei confronti della criminalità economica e finanziaria che danneggia gli interessi del bilancio UE, oltre a mettere a disposizione dei Procuratori europei delegati idoneo e qualificato personale,

102) Circolare del Comando generale - III Reparto del 28 maggio 2021, n. 150213, recante "Attività a tutela degli interessi finanziari europei. Rapporti con la Procura europea".

103) "Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi".

nell'ottica di sostenere la nuova struttura giudiziaria.

Laddove un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione europea venga rilevato nel corso di un'indagine già incardinata in seno all'Autorità Giudiziaria nazionale, sarà cura di quest'ultima interessare la Magistratura europea¹⁰⁴.

In tema di svolgimento delle investigazioni delegate, il Corpo assicura il consueto corretto adempimento delle attività d'indagine, coinvolgendo i Nuclei di polizia economico-finanziaria per i casi connotati da maggiore complessità ovvero i Nuclei speciali, in ragione delle rispettive conoscenze e peculiarità investigative maturate nei settori di specifica competenza.

Sul punto, i reparti operanti garantiscono il corretto sviluppo delle attività di indagine e definiscono gli eventuali contesti di carattere amministrativo connessi alle vicende oggetto di rilievo penale, promuovendo il sistematico ricorso alle diverse metodologie di aggressione patrimoniale normativamente previste, con particolare riguardo anche alle misure cautelari reali derivanti dalla responsabilità amministrativa degli enti, al fine di recuperare le somme indebitamente appropriate.

Inoltre, al fine di agevolare il più possibile i Reparti sul territorio, il Comando generale ha diramato, ad inizio 2022, la consueta circolare di programma, nel cui contesto sono delineati i piani operativi che guidano l'azione del Corpo.

Due di essi sono specificamente dedicati al contrasto alle frodi in danno del bilancio unionale.

Il primo, denominato “fondi strutturali, spese dirette e Next Generation EU”, è volto a contrastare le condotte di malversazione, indebita richiesta e/o percezione e truffa poste in essere in relazione alle risorse finanziarie erogate all'Italia dall'Unione europea nell'ambito dei diversi Quadri Finanziari Pluriennali e del programma di investimento Next Generation EU.

Il secondo è dedicato agli interventi sovvenzionati nell'ambito della politica agricola comune e della politica comune della pesca.

Ulteriormente, sono stati raccolti e messi a disposizione delle Unità del Corpo elementi di contesto utili alla rappresentazione delle dinamiche socio-economiche e criminali nelle diverse aree del Paese, allo scopo di guidare i Comandi Regionali verso le dinamiche più insidiose presenti nei rispettivi territori.

Per continuare su tale tracciato, nella consapevolezza che la maggior

104) Nonostante l'art. 24, par. 2, del Regolamento dell'EPPO indichi che, in tali casi, l'obbligo faccia capo anche all'autorità di polizia, è stato convenuto – nell'ambito di preliminari interlocuzioni avviate con l'EPPO – che i Reparti sono tenuti a darne formale notizia alla sola Autorità Giudiziaria nazionale procedente, la quale provvederà, direttamente, a informare la Procura europea.

parte degli ingenti finanziamenti europei saranno messi a terra mediante procedure a evidenza pubblica, parallelamente alle direttive operative, il Corpo ha fornito ai Reparti linee di indirizzo e orientamento per le attività di controllo in materia di appalti, nel comparto delle frodi a danno delle risorse europee, richiamando l'attenzione, in prima battuta, sulla necessità di valutare la sussistenza dei presupposti originanti la competenza della Procura europea.

Da ultimo, il Comando generale ha sottolineato la necessità, da parte dei singoli reparti, di richiedere il nulla-osta per l'utilizzo ai fini amministrativi delle risultanze delle indagini, non solo per l'avvio delle eventuali procedure di sospensione, revoca, recupero a carico dei responsabili di finanziamenti pubblici eventualmente erogati, ma anche per il possibile interessamento della Procura regionale della Corte dei conti competente ai fini della responsabilità per danno erariale dei soggetti coinvolti.

4.2. Indicazioni operative per la definizione della competenza dell'EPPO

Vengono fornite, di seguito, utili indicazioni fornite dal Comando generale della Guardia di Finanza ai Reparti dipendenti, ai fini della definizione della competenza dell'EPPO. In particolare:

- per il calcolo del superamento della soglia di 10 milioni di euro prevista per i reati transnazionali in materia di IVA occorre sommare l'imposta evasa per tutti gli anni d'imposta e in tutti i Paesi coinvolti. Tale verifica potrà essere effettuata in termini necessariamente potenziali nelle fasi iniziali delle attività investigative;

- qualora la condotta segnalata possa essere penalmente rilevante sia ai fini delle imposte dirette sia dell'IVA (con un danno complessivo, con riguardo a quest'ultima imposta, pari ad almeno 10 milioni di euro), la comunicazione di notizia di reato dovrà essere inoltrata sia alla Procura europea sia a quella nazionale, indicando contemporaneamente la stima dell'imposta evasa per singola annualità in materia di IRES/IRPEF e IVA, nonché per la sola IVA l'importo evaso riferito all'intero periodo oggetto d'indagine;

- in caso di reati in materia di appalti, quando la condotta non abbia cagionato una "perdita materiale effettiva agli interessi finanziari dell'Unione, ma il contratto non sarebbe stato assegnato senza l'attività fraudolenta", occorrerà considerare, al fine di valutare la possibile competenza della Procura europea, "il valore del contratto" stesso;

- qualora le fattispecie ipotizzate attengano ai delitti di cui agli articoli 379, 512-bis, 648, 648-bis, 648-ter, 648-ter.1 c.p., dovrà essere interessata anche la Procura europea se:

- il reato presupposto rientra nell'ambito di applicazione della Direttiva PIF¹⁰⁵;
- il riciclaggio riguardi beni derivanti sia da un "reato PIF" che da altri reati, in ipotesi specifiche¹⁰⁶;
 - nelle ipotesi di associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di TLE (art. 291-*quater* TULD), di associazione per delinquere di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.) finalizzata alla commissione di uno dei reati di competenza dell'EPPO, o a questo indissolubilmente connesso, di delitti PIF aggravati dalla circostanza ex art. 416-*bis*.1 c.p., occorrerà interessare, oltre alla Procura europea, la Direzione Distrettuale Antimafia della Procura competente per territorio;
 - l'EPPO ha competenza a procedere in ordine a tutte le ipotesi di responsabilità amministrativa degli enti individuate negli articoli da 24 a 25-*sexiesdecies* del d.lgs. n. 231/2001, qualora riferite a casi di lesione degli interessi finanziari dell'UE.

Una volta assunte le proprie determinazioni, il PED assegnatario del fascicolo informerà la polizia giudiziaria operante, procedendo, se del caso, a delegare le investigazioni.

4.3. Comunicazione, registrazione e verifica delle informazioni. L'EPPO *crime report*

L'articolo 24 del reg. UE 2017/1939 prevede che le "autorità nazionali competenti" – tra cui le forze di polizia – comunichino "senza indebito ritardo" a EPPO qualsiasi condotta criminosa potenzialmente riconducibile alla

105) Con il decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020 è stata recepita nell'ordinamento italiano, la direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale". La direttiva PIF il cui acronimo significa (Protezione Interessi Finanziari) ha lo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea. La direttiva UE 2017/1371 si inserisce in un settore – quello della tutela degli interessi finanziari UE – che ha sempre goduto di una particolare attenzione da parte dell'Unione (e, prima, delle Comunità) europea: presidiare il proprio budget risulta essenziale affinché gli obiettivi delineati dai Trattati possano essere validamente realizzati.

106) In tal caso, alla luce di quanto indicato nelle "Linee guida operative su investigazioni, politica di avocazione e rinvio dei casi" emanate dalla Procura europea con decisione del Collegio n. 029/2021, del 21 aprile 2021, quest'ultima è competente laddove:

- per il "reato presupposto PIF" sia prevista una sanzione massima più severa di quella applicabile al "reato presupposto non PIF", a meno che quest'ultimo sia stato strumentale alla commissione del "reato PIF";
- il valore dei beni derivanti dai "reati PIF" sia superiore al valore dei beni derivanti da altri reati presupposti;
- l'indagine possa avere ripercussioni a livello dell'Unione o possa danneggiarne la reputazione.

giurisdizione europea.

Conseguentemente, gli articoli 38, 39 e 40 del regolamento interno della Procura europea 2021/C 22/03 del 21 gennaio 2021 (*Internal Rules of Procedure*) disciplinano le discendenti attività di registrazione, assegnazione e verifica delle informazioni ricevute, nonché di quelle acquisite d'ufficio, sempre che riguardino condotte criminose in relazione alle quali l'EPPO può esercitare la propria competenza in conformità all'art. 22 e dell'art. 25.

In particolare, la comunicazione deve contenere, come minimo, una descrizione dei fatti, compresa una valutazione del danno reale o potenziale, la possibile qualificazione giuridica e qualsiasi informazione disponibile riguardo alle potenziali vittime, agli indagati e a qualsiasi altra persona coinvolta, allo Stato o agli Stati membri in cui è concentrata l'attività criminosa, vale a dire il luogo in cui è stata commessa la maggior parte dei reati, ovvero quelli che possono essere coinvolti. Le informazioni fornite all'EPPO sono registrate e verificate al fine di valutare se, sulla base delle informazioni in possesso, vi siano motivi per avviare un'indagine o per esercitare il diritto di avocazione.

La verifica è effettuata utilizzando tutte le fonti di informazione a disposizione dell'EPPO e tutte le fonti a disposizione del Procuratore europeo delegato, in conformità del diritto nazionale applicabile, comprese quelle che sarebbero altrimenti a sua disposizione se agisse a titolo nazionale. Se del caso, l'EPPO può consultare e scambiare informazioni con le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione, nonché con le autorità nazionali, purché l'integrità di un'eventuale futura indagine penale sia tutelata.

Al fine di uniformare l'inoltro delle comunicazioni rilevanti per le decisioni dell'EPPO in ordine all'esercizio della propria competenza, è stato predisposto un modello automatizzato denominato EPPO Crime Report (ECR).

L'ECR non equivale alla comunicazione della notizia di reato ex art. 347 c.p.p. e non è sostitutivo di tale atto. La funzione informativa specifica dell'ECR va valutata infatti in relazione alla fase che precede l'avvio vero e proprio delle indagini da parte dell'EPPO. È la comunicazione tramite ECR che consente la registrazione del caso di interesse EPPO nel sistema automatico di gestione dei fascicoli (CMS: *Case Management System*), cui segue, come prescritto, la verifica delle informazioni ricevute e la valutazione circa la sussistenza dei motivi per avviare le indagini, o avocare il caso, se si tratta di indagini già avviate dalla Procura nazionale (art. 24 par. 6 reg. UE cit.).

L'ECR va compilato nel rispetto delle indicazioni contenute nel manuale d'uso predisposto dall'EPPO e deve fornire tutte le informazioni, alcune obbligatorie, altre facoltative, da inserire nel CMS.

La comunicazione della notizia di reato (CNR), redatta e trasmessa con

la documentazione relativa alle attività di indagine già compiute, in conformità a quanto previsto dall'art. 347 c.p.p., va inoltrata unitamente all'ECR come parte della informativa della Polizia Giudiziaria indirizzata all'EPPO che, anche sulla base di tali atti, potrà valutare le informazioni fornite dall'ECR per le decisioni da assumere in ordine all'esercizio della sua competenza e procedere alle successive iscrizioni nel caso di decisione di avviare le indagini.

Come prescritto dall'art. 14 del d.lgs. 9/2021, le CNR relative a fatti di possibile competenza dell'EPPO devono essere trasmesse al Procuratore europeo delegato e alla Procura Nazionale competente per territorio. La trasmissione dell'ECR e dell'informativa per una notizia di reato di potenziale interesse della Procura europea avviene di norma con il portale delle notizie di reato (NdR), selezionando una apposita casella nella schermata di inserimento dei dati (interesse PIF).

In pendenza della procedura che si avvia con la registrazione del caso nel CMS e la successiva verifica da parte dell'EPPO, l'annotazione preliminare della CNR non comporta, né consente l'iscrizione ex art. 335 c.p.p.. Solo decorsi 30 giorni, senza che l'EPPO abbia comunicato di aver esercitato la sua competenza o, una volta giunta, prima di tale scadenza, la comunicazione dell'EPPO di non voler esercitare la sua competenza, la Procura nazionale territorialmente competente potrà procedere all'iscrizione ex art. 335 c.p.p. Il citato art. 14, comma 2, prevede come eccezione l'iscrizione anticipata rispetto a tale termine da parte della Procura ordinaria, motivata dal compimento di atti urgenti o dal rischio di pregiudizio alle indagini dovuto a ritardo dell'iscrizione.

Se, a seguito della verifica delle informazioni, l'EPPO decide di esercitare la sua competenza, il caso registrato nel CMS diventa fascicolo investigativo, ex art. 45 Reg. UE cit., e il PED, designato per la trattazione, procede all'iscrizione, ex art. 335 c.p.p. nel registro delle notizie di reato SICP- EPPO.

In sintesi, l'ECR redatta dalla polizia giudiziaria, come quella a cura dell'Autorità giudiziaria nel caso di indagini già avviate, è lo strumento che consente di avviare la procedura interna, funzionale all'esercizio corretto e tempestivo da parte di EPPO delle sue prerogative in tema di esercizio della sua competenza e ad assicurare, sin dalla fase preliminare della registrazione e della verifica, l'efficacia del suo intervento. Ne consegue che la tempestività nella redazione dell'ECR, la completezza e la correttezza delle informazioni fornite con tale comunicazione possono dunque considerarsi espressione dell'obbligo per le istituzioni, gli organi e le autorità nazionali competenti di comunicare senza indebito ritardo all'EPPO notizie di fatti di sua competenza

(art. 24 par. 1 del reg. UE cit.) e di prestare assistenza e sostegno alle indagini e alle azioni penali dell'EPPO nelle indagini (art. 5 par. 6 reg. UE cit.).

5. Relazioni della Procura europea con i partner

5.1. Il modello relazionale

La Procura europea è un organo dell'Unione europea che si aggiunge alla preesistente articolazione di enti e agenzie istituiti, nel corso del tempo, per favorire la cooperazione europea in materia di giustizia penale e di polizia.

Per tale ragione, è lo stesso Regolamento istitutivo che, all'art. 99, prevede che l'EPPO, per lo svolgimento dei propri compiti, possa instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con le istituzioni, gli organi, gli uffici o le agenzie dell'Unione europea, conformemente ai loro rispettivi obiettivi, oltre che con le autorità degli Stati membri dell'Unione europea che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO e, infine, con le autorità di Paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Per tali finalità, con tutti i soggetti citati, l'EPPO può concludere accordi di lavoro, denominati *Working Arrangements*, di carattere tecnico e/o operativo con l'obiettivo, in particolare, di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti.

Ciò è già avvenuto con:

- Eurojust, agenzia incaricata di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e azioni penali tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata e transfrontaliera, agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione di mandati d'arresto europei;

- European Anti Fraud Office (OLAF), servizio della Commissione europea incaricato di condurre indagini di natura amministrativa nella lotta antifrode;

- Europol, agenzia per la cooperazione incaricata dell'applicazione della legge ai fini del contrasto alla grande criminalità internazionale e al terrorismo dell'Unione europea.

Queste iniziative, di fatto, ripercorrono metodologie di lavoro già ampiamente collaudate all'interno di accordi di collaborazione e coordinamento stipulati, nel tempo, tra Eurojust, OLAF ed Europol, con l'obiettivo condiviso di evitare sovrapposizioni e scongiurare vuoti info-operativi.

Così, nel 2004 e nel 2010 Europol ed Eurojust, con l'intento di trovare un'intesa circa lo scambio di informazioni strategiche e lo svolgimento di attività coordinate, hanno firmato accordi operativi tesi ad instaurare e mantenere una stretta cooperazione tra i due organi al fine di rafforzare la loro efficacia nella lotta alle gravi forme di criminalità internazionale¹⁰⁷.

In particolare, i punti principali che emergono da tali accordi attengono alla necessità di regolari consultazioni, una stretta cooperazione nelle rispettive azioni di contrasto, con scambio di informazioni operative, strategiche e tecniche, nonché con la coordinazione delle attività rispetto alle autorità giudiziarie e di polizia, un sostegno congiunto alle autorità nazionali, anche attraverso appositi incontri, nella selezione degli obiettivi principali della repressione del crimine ed, infine, di avviare un percorso d'informazione reciproca dei casi in cui eserciteranno il loro diritto di chiedere agli Stati membri di iniziare un'indagine.

Analogamente, prima nel 2003¹⁰⁸ e poi nel 2008, Eurojust ed OLAF, convenendo circa l'opportunità di mantenere contatti regolari per lo scambio di informazioni relative a casi di natura strategica, hanno firmato accordi pratici di cooperazione (ai sensi della decisione 2009/426/GAI¹⁰⁹) volti a creare punti di contatto e a rafforzare la lotta per contrastare la frode, la corruzione e qualsiasi altro reato o attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea¹¹⁰.

Sempre l'OLAF, nel 2004, ha siglato con l'Europol¹¹¹ una serie di accordi volti proprio ad intensificare la cooperazione tra i due organi ed incentrati sulla definizione di strumenti utili allo scambio di informazioni strategiche e tecniche e alla cooperazione nel campo dell'intelligence.

Da tali accordi emerge la volontà di salvaguardare la specificità, il patrimonio tipico delle esperienze di ciascun organismo, preparando, nel contem-

107) A.A. DALIA - M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, Padova, 2010.

108) G. DE AMICIS, *Eurojust*, in AA.VV., *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Giuffrè, Milano, 2007.

109) Relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

110) G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2007.

111) OLAF ed Europol cooperano nei reati di frode, corruzione, riciclaggio di denaro ed ogni altra attività illegale "nel quadro del crimine organizzato" che danneggia gli interessi finanziari dell'Unione europea, come ad esempio la contraffazione della moneta unica. Anche tra OLAF e Europol principali canali di collaborazione si esplicano nella trasmissione di informazioni e nello scambio di nozioni tecniche, nel supporto logistico, nella formazione dei rispettivi funzionari, nella costituzione di punti di contatto e nella comune partecipazione alle squadre investigative comuni.

po, la transizione verso un nuovo sistema di rapporti necessariamente diretto e coordinato dalla Procura europea.

In merito alle relazioni con EPPO, aspetto rilevante rivestono le possibili interferenze che potranno emergere¹¹², in quanto, soprattutto OLAF ed Eurojust, hanno competenza nel campo della tutela degli interessi finanziari dell'UE, e, pertanto, sono destinate a “recedere” in favore del nuovo ufficio del Procuratore europeo. Tali disposizioni “recessive”, presenti nel corpus normativo europeo, potranno trovare applicazione esclusivamente nel corso di indagini che coinvolgono Paesi membri che hanno aderito all’iniziativa di cooperazione rafforzata di EPPO.

5.2. L’Agenzia Eurojust e le relazioni con l’EPPO

L’istituzione di Eurojust rappresenta una delle più importanti tappe di un articolato percorso procedurale finalizzato a rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, attraverso un’opera di consolidamento, anche a livello strutturale, organizzativo ed operativo assai più elevato rispetto alla precedente esperienza dei magistrati di collegamento¹¹³ e alla creazione della Rete Giudiziaria europea¹¹⁴.

Eurojust è stato costituito nel 2002 dalla Decisione 2002/187/GAI, con l’obiettivo di «stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali tra gli stessi [...]; migliorare la cooperazione [...], in particolare agevolando la prestazione dell’assistenza giudiziaria internazionale e l’esecuzione delle richieste di estradizione; assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l’efficacia delle loro indagini e azioni penali».

Originariamente competente rispetto alle sole fattispecie di reato di frode, corruzione, criminalità informatica, ambientale, nonché in ordine alla criminalità organizzata, dal 2009 (Decisione 2009/426/GAI) si occupa di tutti

112) G. GAGLIARDI, *Procura europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice penale europeo? Una nuova sfida per l’avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza penale*, n. 1/2021.

113) L’azione comune 96/277/GAI del 1996 approvata dal Consiglio delinea un quadro per lo scambio di magistrati o funzionari esperti in materia di cooperazione giudiziaria sulla base di accordi bilaterali o multilaterali tra gli Stati membri. Così, al fine di accrescere la velocità e l’efficacia della cooperazione e dello scambio di informazioni, i magistrati di collegamento sono preposti a svolgere qualsiasi attività volta a facilitarne il perseguimento.

114) La Rete giudiziaria europea, istituita nel 1997, è un sistema di punti di contatto degli Stati membri scelti tra le autorità giudiziarie aventi competenze specifiche in tema di cooperazione giudiziaria internazionale. La Rete giudiziaria di collegamento, che trae origine dal progetto belga del 1996 e, successivamente, dalla Raccomandazione n. 21 del capo IV del Piano di azione contro la criminalità organizzata del 1997, trova la sua disciplina prima nell’azione comune 98/428/GAI e, poi, nella decisione-quadro 2008/976/GAI.

i reati rientranti nella competenza di Europol.

La sua peculiarità è individuata nella sua struttura, in quanto si presenta come organismo centrale con una sede accentrata presso cui sono rappresentati i 28 Stati membri dell'Unione. L'unità ha sede all'Aja ed è composta di membri nazionali (distaccati da ciascuno Stato membro in conformità al proprio ordinamento giuridico) aventi titolo di Pubblico Ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative.

Con riguardo alle relazioni con EPPO, è bene premettere che l'art. 86 TFUE sancisce l'istituzione della Procura europea "a partire dall'Eurojust" ("from Eurojust"), ciò ad attestare uno stretto e imprescindibile collegamento tra i due organismi.

L'art. 100 "Relazioni con Eurojust" del regolamento UE 2017/1939, dispone infatti che l'EPPO ed Eurojust collaborino sul fronte operativo in conformità ai rispettivi mandati in relazione a qualsiasi indagine condotta dall'EPPO in cui si consideri necessario od opportuno uno scambio di informazioni o un coordinamento delle misure investigative con riferimento a casi che rientrino nella competenza di Eurojust.

Le interazioni operative ipotizzabili sono così tratteggiabili:

- riunioni periodiche tra gli esponenti di vertice dei due organismi per discutere questioni di interesse comune, che, anche in ragione della distanza fisica tra i due enti dovranno essere programmate con anticipo e non saranno presumibilmente molto frequenti;

- supporto prestato da Eurojust ad EPPO nei casi transfrontalieri, condividendo informazioni, compresi dati personali, riguardanti le sue indagini, in conformità alle pertinenti disposizioni del Regolamento EPPO; per la trasmissione delle decisioni dell'EPPO e delle richieste di assistenza giudiziaria e di esecuzione negli Stati non-EPPO nonché nei Paesi terzi;

- accesso diretto, tramite un sistema di riscontro positivo o negativo ("hit/no hit") al sistema automatico di gestione dei fascicoli di Eurojust;

- possibilità di EPPO di avvalersi del sostegno e delle risorse amministrative di Eurojust, secondo le modalità regolate da un apposito accordo stipulato fra i due soggetti.

In materia, il regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, che, da ultimo, ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), all'articolo 3 stabilisce che Eurojust è competente per le forme gravi di criminalità e che, per quanto qui di interesse, in relazione ai compiti di EPPO, non eserciterà le proprie potestà "per quanto riguarda le forme di criminalità per le quali EPPO esercita le sue competenze, tranne nei casi in cui sono coinvolti anche Stati

membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO e su richiesta di quegli stessi Stati membri o su richiesta di EPPO [...] Eurojust esercita le sue competenze per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione nei casi che vedono coinvolti gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO ma per i quali EPPO non è competente o decide di non esercitare la sua competenza”.

Dunque, i due organismi sono chiamati a collaborare, mantenendo ognuno le proprie prerogative, al fine di evitare sovrapposizioni nelle rispettive aree di competenza. Eurojust sosterrà la Procura europea nella lotta contro la frode a danno del bilancio dell'Unione europea, garantendo il necessario coordinamento investigativo con gli organi inquirenti nazionali di quei Paesi membri che non hanno aderito alla cooperazione rafforzata.

Per scongiurare comunque sovrapposizioni tra attività dei PED e membri nazionali dell'Eurojust, il 15 febbraio 2021, il Procuratore Capo europeo, Laura Kövesi, ed il Presidente di Eurojust, Ladislav Hamran, hanno firmato un *Working Arrangement*¹¹⁵ con il quale, oltre alla disciplina delle modalità di accesso ai reciproci sistemi di gestione dei fascicoli (artt. 5 e 6) e di cooperazione istituzionale e amministrativa (artt. 12-16), è stato imposto un obbligo di immediata comunicazione da parte della Procura europea nei casi in cui, analizzate le informazioni fornite da Eurojust, decida di avviare un'indagine, di non avviare un'indagine, di non avocare un caso o di trasferire il caso alle autorità nazionali competenti (art. 7). Inoltre, ad Eurojust è stato attribuito un fondamentale ruolo di cooperazione nei casi transnazionali che coinvolgono Paesi terzi non aderenti all'EPPO (art. 8, comma 2 e art. 9).

Come ulteriore fattore di coesistenza nella cooperazione, va considerato che, poiché la Procura europea è stata istituita mediante una cooperazione rafforzata, il Regolamento EPPO risulta vincolante nella sua interezza ed è direttamente applicabile solo agli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata, restando Eurojust competente per gli Stati membri non-EPPO, ovvero, in relazione agli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, soltanto nelle ipotesi in cui la Procura decida di non esercitare la sua competenza.

5.3. L'OLAF e le relazioni con l'EPPO

L'OLAF conduce indagini amministrative per la tutela degli interessi

115) *Working Arrangement between Eurojust and EPPO*, 15 febbraio 2021, pubblicato sul sito dell'EPPO www.eppo.europa.eu/en/news/eurojust-and-eppo-sign-working-arrangement-facilitate-cooperation.

finanziari dell'Unione, con la possibilità, prevista dal Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, di trasferire il proprio rapporto e le prove collegate alle autorità giudiziarie nazionali, incluse quelle penali.

Istituito nel 1999, con sede a Bruxelles, l'OLAF rappresentava, prima dell'istituzione dell'EPPO, l'unico organismo dell'Unione incaricato di contrastare le frodi, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione stessa. Pur essendo una direzione generale della Commissione europea, l'OLAF svolge le proprie indagini esclusivamente sotto l'autorità del proprio direttore in totale indipendenza da qualsiasi governo o istituzione, organo o organismo dell'UE.

Con riferimento alle relazioni dell'EPPO con OLAF, nei Considerando 103-105 del regolamento (UE) 2017/1939 viene stabilita l'opportunità che le due Agenzie instaurino e mantengano una stretta cooperazione, in grado di assicurare una tutela completa ma non ridondante rispetto ai propri mandati istituzionali.

A tal fine, viene previsto che OLAF “non dovrebbe avviare sugli stessi fatti alcuna indagine amministrativa parallela a un'indagine condotta dall'EPPO”, ancorché tale circostanza non dovrebbe precludere a OLAF il potere di “avviare un'indagine amministrativa di propria iniziativa, in stretta consultazione con l'EPPO”.

In tal senso, il Considerando 105 aggiunge che EPPO, laddove non apra un caso, dovrebbe comunque poter fornire informazioni ad OLAF, per consentire a quest'ultimo organismo di “valutare l'azione opportuna conformemente al suo mandato”.

EPPO, infatti, “potrebbe prendere in considerazione la possibilità di informare OLAF dei casi in cui non vi sono ragionevoli motivi per ritenere che sia o sia stato commesso un reato di competenza dell'EPPO ma potrebbe essere opportuna un'indagine amministrativa dell'OLAF, o dei casi in cui l'EPPO archivia un caso e un rinvio all'OLAF sarebbe auspicabile ai fini di un recupero o di un seguito amministrativo”.

Tali linee d'azione si ritrovano nell'articolo 101 “Relazioni con l'OLAF” del Regolamento EPPO che disciplina i rapporti tra il Procuratore europeo e l'OLAF all'interno dell'Unione europea, stabilendo che le due Agenzie instaurino una cooperazione efficace, nel rispetto dei rispettivi mandati e basata sullo scambio di informazioni.

In materia di competenze, viene previsto che anche successivamente all'ingresso dell'EPPO nel sistema di enforcement europeo, OLAF manterrà la responsabilità delle indagini amministrative a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, comprese quelle a contrasto delle frodi al bilancio dell'U-

nione e delle condotte del personale in servizio presso istituzioni ed agenzie dell'Unione.

Nel corso delle proprie indagini l'EPPO potrà chiedere all'OLAF, nell'ambito delle sue competenze, di sostenere o di integrare l'attività dell'EPPO, in particolare attraverso attività di analisi, facilitando il coordinamento delle azioni delle competenti autorità nazionali amministrative e degli organi dell'Unione e conducendo proprie indagini amministrative, sicché è prevista la possibilità di un reciproco accesso indiretto ai rispettivi CMS (*Case Management System*)¹¹⁶.

Atteso che non tutti gli Stati membri hanno aderito alla Procura europea, OLAF continuerà a svolgere le proprie indagini amministrative in relazione agli Stati membri non partecipanti, mentre “qualora EPPO conduca un'indagine penale in conformità del presente regolamento, l'OLAF non avvia alcuna indagine amministrativa parallela sugli stessi fatti”¹¹⁷.

Al riguardo, laddove i fatti su cui si debba indagare coinvolgano due o più Stati membri aderenti ad EPPO e, quindi, OLAF non avvii indagini amministrative parallele a quelle condotte dalla Procura europea, le due istituzioni manterranno un approccio collaborativo che assicuri complementarità

116) I c.d. sistemi automatici di gestione dei fascicoli (CMS - *Case Management System*) trovano spazio nell'ambito della disciplina relativa all'accesso e al trattamento delle informazioni da parte dell'EPPO (artt. 43-46 capo VII Regolamento EPPO). In attuazione del «principio generale di equivalenza» (art. 43), «i PED possono avere accesso, alle stesse condizioni cui sarebbero soggetti ove operassero in qualità di Procuratori nazionali in casi analoghi, a qualsiasi informazione contenuta nelle banche dati nazionali giudiziarie, di polizia o comunque gestite dalle autorità pubbliche. L'EPPO potrà a sua volta esigere qualunque informazione pertinente conservata nelle banche dati e nei registri dell'Unione». Ispirandosi all'esperienza maturata in seno alla D.N.A. italiana e, in particolare, all'Eurojust Case Management System - CMS (un software per la gestione dei dati personali relativi alle indagini condotte da Eurojust, a sua disposizione dal 2004), il successivo art. 44 prevede inoltre la «creazione di un sistema automatico di gestione dei fascicoli diretto a contenere: a) un registro delle informazioni comunicate all'EPPO da parte delle competenti autorità europee e nazionali, in ossequio all'obbligo previsto dall'articolo 24, con le eventuali decisioni adottate al riguardo; b) un indice di tutti i «fascicoli EPPO» (*case files*); c) l'intero complesso delle informazioni contenute nei fascicoli che possono essere archiviate in forma elettronica. L'indice non contiene dati personali operativi diversi da quelli necessari all'identificazione dei singoli casi od a correlare tra loro i diversi fascicoli». Infine, gli artt. 46-47 dettano diverse condizioni di accesso ai fascicoli dell'EPPO a seconda dei soggetti interessati nel caso concreto:

- il PED incaricato del caso potrà gestire a livello nazionale e «conformemente al diritto del suo Stato membro» ciascun singolo fascicolo contenente tutte le informazioni e le prove a disposizione dello stesso relative al procedimento EPPO;
- il Procuratore europeo incaricato della supervisione di un caso godrà dell'accesso illimitato all'intero fascicolo, mentre la Camera permanente competente potrà accedere in maniera diretta alle sole informazioni archiviate in forma elettronica nel CMS e, invece, soltanto su richiesta, all'intero fascicolo;
- tutti i Procuratori europei e quelli delegati potranno accedere limitatamente al registro e all'indice del fascicolo.

117) Art. 102, par. 2, del regolamento UE 2017/1939.

dei mandati ed assenza di sovrapposizioni.

Allo stesso tempo, ove EPPO non intenda condurre indagini, OLAF potrà avviare un'indagine amministrativa di propria iniziativa, anche richiedendo alla prima di fornire informazioni utili alle indagini.

Le disposizioni indicate sono state recepite nel regolamento (EU, Euratom) n. 2020/2223, che modifica il regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF.

In particolare, nel Considerando 2 del nuovo Regolamento, viene previsto che al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, l'OLAF svolge indagini amministrative su irregolarità amministrative nonché su condotte criminose. Al termine delle indagini può trasmettere alle procure nazionali raccomandazioni giudiziarie al fine di consentire loro di formulare capi d'accusa e avviare azioni penali negli Stati membri. Negli Stati membri che partecipano all'EPPO segnalerà i presunti reati all'EPPO e collaborerà con l'EPPO nell'ambito delle sue indagini.

Al fine di evitare una sovrapposizione di indagini, si sancisce che “il direttore generale interrompe un'indagine avviata e non avvia una nuova indagine (...) se l'EPPO sta svolgendo un'indagine sugli stessi fatti. Il direttore generale informa l'EPPO in merito a ciascuna decisione relativa all'interruzione adottata per tali motivi”¹¹⁸.

Inoltre, qualora l'EPPO svolga un'indagine e il direttore generale dell'OLAF ritenga opportuno, in casi debitamente giustificati, che sia avviata anche un'indagine dell'Ufficio conformemente al mandato dell'Ufficio al fine di agevolare l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative, ovvero in quanto possano risultare opportune, tra l'altro, per recuperare importi dovuti al bilancio dell'Unione soggetti a specifiche norme di prescrizione, quando gli importi a rischio siano molto elevati o quando occorra evitare spese supplementari in situazioni di rischio mediante misure amministrative, l'Ufficio informa l'EPPO per iscritto, specificando la natura e le finalità dell'indagine. In seguito al ricevimento di tali informazioni ed entro un termine da stabilire, l'EPPO può “opporsi all'avvio di un'indagine o al compimento di determinati atti ad essa relativi. Laddove si opponga all'avvio di un'indagine o al compimento di determinati atti ad essa relativi, l'EPPO informa l'Ufficio senza indebito ritardo quando i motivi che giustificano l'obiezione non sussistono più”¹¹⁹.

Al fine di definire nei dettagli tecnico operativi la cooperazione tra

118) Art. 12-*quinques* del regolamento UE 2020/2223.

119) Art. 12-*septies* del regolamento UE 2020/2223.

l'EPPO e l'OLAF, il 5 luglio 2021, il Procuratore Capo europeo Laura Kövesi e il Direttore generale dell'OLAF, Ville Itälä, hanno firmato un *Working Arrangement*¹²⁰ che mira a stabilire una stretta cooperazione nell'esercizio dei rispettivi mandati, in particolare attraverso lo scambio di informazioni, il sostegno reciproco nel corso delle investigazioni, ovvero la conduzione di investigazioni complementari da parte di OLAF, oltre a esercitazioni congiunte e programmi di scambio del personale.

5.4. L'Agenzia Europol e le relazioni con l'EPPO

L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) è stata istituita con il regolamento (UE) n. 794/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016.

L'obiettivo di Europol rimane quello di sostenere e rafforzare, prevalentemente mediante condivisione e scambio di informazioni, l'azione delle autorità competenti degli Stati membri preposte alla prevenzione e alla lotta contro la criminalità, e la loro cooperazione reciproca intesa a prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri. Il tutto attraverso le Unità Nazionali designate (UNE), che fungono da organo di collegamento tra Europol e le autorità competenti negli Stati membri, e gli ufficiali di collegamento distaccati, che costituiscono l'ufficio di collegamento nazionale presso Europol e rappresentano gli interessi dell'unità nazionale.

I rapporti di EPPO con Europol¹²¹ sono stabiliti dall'art. 102 "Relazioni con Europol" del Reg. Ue, istitutivo di EPPO, che prevede l'opportunità di sottoscrivere accordi istituzionali con i quali definire i rapporti di collaborazione e, laddove necessario ai fini delle indagini, che la Procura europea possa chiedere ed ottenere ogni informazione in possesso di Europol, che dovrà fornire il supporto richiesto.

È di tutta evidenza che, per quanto concerne i rapporti tra la nuova figura del Procuratore europeo ed Europol, il legislatore europeo abbia previsto disposizioni analoghe a quelle sopra analizzate concernenti Eurojust, nella prospettiva di una efficace e coordinata azione di contrasto dei crimini che

120) *Working Arrangement between OLAF and EPPO*, 5 luglio 2021, pubblicato sul sito dell'EPPO www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

121) Con oltre 1.300 membri del personale, Europol funge da centro per la cooperazione nell'applicazione della legge ai fini del contrasto alla grande criminalità internazionale e al terrorismo dell'Unione europea. Il suo Centro europeo per la criminalità economica e finanziaria (EFECC) sostiene i 27 Stati membri dell'UE nella loro lotta contro la criminalità economica e finanziaria potenziando l'uso dell'intelligence finanziaria in tutta l'UE.

ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

In tale prospettiva, quindi, va analizzato il *Working Arrangement*¹²² sottoscritto il 18 gennaio 2021 tra i due richiamati soggetti istituzionali che disciplina le modalità di collaborazione e scambio di informazioni attinenti alle procedure di indagine penale, ai metodi di prevenzione della criminalità, alla partecipazione alle attività di formazione.

Le modalità di cooperazione si fondano sulla previsione secondo cui ciascuna delle due parti dell'accordo debba designare un "punto di contatto" attraverso il quale devono essere intraprese tutte le attività di scambio di informazioni.

Inoltre, i rapporti tra le due istituzioni si articolano su tre distinti livelli:

- riunioni "ad alto livello", da convocare con regolarità tra l'EPPO e l'Europol per discutere questioni relative all'accordo e alla cooperazione in generale;

- consultazioni regolari tra l'EPPO ed Europol su questioni politiche e di interesse comune per la realizzazione degli obiettivi e per coordinare le rispettive attività;

- partecipazione, ove necessario ed in qualità di osservatore, di un rappresentante dell'EPPO alle riunioni dei capi delle unità nazionali dell'Europol.

Le parti si scambiano solo le informazioni che sono state raccolte, archiviate e trasmesse in conformità con il rispettivo quadro giuridico nazionale. Al momento della trasmissione dei dati personali, determinano le finalità per le quali gli stessi sono inviati, nonché ogni limitazione al loro utilizzo, cancellazione o distruzione, comprese eventuali limitazioni di accesso in termini generali o specifici.

In caso di effettivo utilizzo, la parte ricevente dovrà senza indebito ritardo e comunque entro sei mesi dal ricevimento, comunicare al mittente in quale misura i dati personali forniti sono stati necessari. Quelli non necessari devono essere cancellati. I dati personali sono conservati per il tempo strettamente necessario e proporzionato allo scopo per il quale sono stati trasmessi. A ogni modo, entro tre anni dalla trasmissione sarà riesaminata la necessità di continuarne la conservazione. Se non viene presa alcuna decisione in merito alla conservazione continua dei dati, tali dati saranno cancellati automaticamente.

Le informazioni possono essere utilizzate solo per lo scopo per il quale sono state trasmesse e ogni limitazione al loro utilizzo, cancellazione o

122) *Working Arrangement between Europol and EPPO*, 18 gennaio 2021, pubblicato sul sito dell'EPPO www.eppo.europa.eu/en/news/europol-and-eppo-establish-working-relationship.

distruzione, comprese eventuali limitazioni di accesso in generale o termini specifici, deve essere rispettata dalle parti. L'uso delle informazioni per uno scopo diverso da quello per il quale le informazioni sono state trasmesse può essere autorizzato solo dalla parte trasmittente.

5.5. Relazioni con le Istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie dell'Unione

Nel quadro complessivo dell'Unione, la Procura occupa una posizione di contropotere indipendente, come si conviene a un organo giurisdizionale. I suoi rapporti con i più alti organi politici necessitano dunque di una mappatura coerente ed organica. A riguardo, è l'art. 103 del Regolamento ad occuparsi delle relazioni con le altre istituzioni, uffici ed agenzie dell'Unione.

Per ciò che riguarda la Commissione europea, la Procura europea è chiamata a mantenere relazioni di cooperazione allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, attraverso la conclusione di un accordo che stabilisca le modalità di cooperazione con essa. Entrambe le istituzioni si avvantaggeranno di una reciproca collaborazione nel quadro della funzione di controllo non penale svolta dalla Commissione "guardiana dei Trattati" che si affianca al controllo penale di legalità di cui si occupa la Procura europea.

L'art. 103 prevede inoltre che, fatto salvo il corretto svolgimento e la riservatezza delle sue indagini, l'EPPO fornisca senza indugio alle istituzioni, agli organi, agli uffici o alle agenzie dell'Unione e ad altre vittime interessate di violazione agli interessi finanziari dell'Unione, informazioni sufficienti al fine di consentire loro di adottare opportune misure amministrative, quali misure cautelari, misure volte al recupero amministrativo di importi dovuti al bilancio dell'Unione o anche misure disciplinari, ovvero la costituzione come parte civile nei procedimenti.

5.6. Relazioni con le autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali

Gli accordi di lavoro con le autorità di Paesi terzi e le organizzazioni internazionali sono previsti dall'art. 104 del Regolamento EPPO e possono riguardare, in particolare, lo scambio di informazioni strategiche e il distacco di ufficiali di collegamento presso l'EPPO. Al riguardo, l'EPPO può designare, di concerto con le autorità competenti interessate, punti di contatto nei Paesi terzi al fine di facilitare la cooperazione in linea con le proprie esigenze operative.

Gli accordi internazionali con uno o più Paesi terzi conclusi dall'Unione o cui l'Unione ha aderito in ambiti di competenza dell'EPPO, sono vincolanti

per la Procura europea. Differentemente, in mancanza di accordo, gli Stati membri possono riconoscere, se permesso dal pertinente accordo internazionale multilaterale e fatta salva l'accettazione del Paese terzo, e conseguentemente notificare all'EPPO quale autorità competente, la volontà di attuare gli accordi internazionali multilaterali relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale da essi conclusi.

In mancanza di un accordo o di un riconoscimento, il PED incaricato del caso continuerà comunque a disporre dei poteri di un Procuratore nazionale o di un membro della magistratura del suo Stato membro per richiedere assistenza giudiziaria in materia penale alle autorità di Paesi terzi, sulla base di accordi internazionali conclusi da detto Stato membro o del diritto nazionale applicabile e, ove richiesto, tramite le autorità nazionali competenti. In tal caso, il PED informa e si adopera, ove opportuno, per ottenere il consenso delle autorità dei Paesi terzi affinché le prove raccolte su tale base siano utilizzate dall'EPPO.

Qualora si trovi comunque nell'impossibilità di esercitare le proprie funzioni sulla base degli accordi internazionali pertinenti, la Procura europea potrà fare in ogni caso ricorso alla c.d. "cortesia internazionale" ed al principio di reciprocità, richiedendo assistenza giudiziaria alle autorità di Paesi terzi nei casi specifici di sua competenza e rispettando le condizioni eventualmente fissate da tali autorità quanto all'uso delle informazioni fornite.

Inoltre, l'EPPO può fornire, su richiesta, alle autorità competenti di Paesi terzi o alle organizzazioni internazionali, a fini di indagini o di prova in indagini penali, informazioni o prove di cui sia già in possesso. Vi provvede il PED incaricato del caso, previa consultazione della camera permanente, conformemente al diritto nazionale del suo Stato membro e al Regolamento dell'EPPO.

Infine, qualora sia necessario richiedere l'estradizione di una persona, il PED incaricato del caso può chiedere all'autorità competente del suo Stato membro di emettere una richiesta di estradizione in conformità dei trattati applicabili e/o del diritto nazionale applicabile.

5.7. Relazioni con Stati membri dell'UE che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO

Per lungo tempo esclusa, la questione delle relazioni e della cooperazione tra la Procura europea, da una parte, e gli Stati necessariamente (la Danimarca, ai sensi del Protocollo n. 22) od eventualmente non partecipanti (Regno Unito ed Irlanda, ai sensi del Protocollo n. 21, ed ogni altro Stato

membro che abbia deciso di non aderire all'iniziativa), ha finito per irrompere nella fase finale del negoziato, tanto da venire ad essa riservato un autonomo articolo che ripercorre comunque soluzioni analoghe a quelle già adottate in altre parti del testo.

Accanto a quanto previsto nell'art. 100 per ciò che riguarda il già descritto ruolo di Eurojust in qualità di facilitatore della cooperazione con gli Stati membri non partecipanti, l'art. 105 del Regolamento rinvia infatti a quegli stessi "accordi di lavoro" (di cui all'art. 99, par. 3) che già costituiscono la chiave di volta della cooperazione con gli altri partner di EPPO e che potranno in questo caso venire conclusi anche con le autorità di tali Paesi.

Se da un lato viene anche in questo caso prefigurata la possibile conclusione di un futuro strumento giuridico ad hoc relativo alla cooperazione penale tra l'EPPO e le autorità competenti degli Stati membri non partecipanti, dall'altro si individua, in analogia a quanto già previsto nelle relazioni con i Paesi terzi, un meccanismo di notifica a tali Stati dell'EPPO "quale autorità competente ai fini dell'attuazione degli atti dell'Unione applicabili alla cooperazione giudiziaria penale".

5.8. Il ruolo della Corte dei conti europea e l'accordo con l'EPPO

Istituzione dell'UE sancita dal trattato, la Corte dei conti europea (ECA) espleta i propri controlli nell'ambito di un quadro interistituzionale definito in primo luogo dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dal regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'UE.

Il TFUE (artt. 285 e ss.) attribuisce alla Corte dei conti europea il compito principale di assicurare il controllo dei conti dell'Unione, con il duplice obiettivo di migliorare la gestione finanziaria e informare i cittadini europei sull'impiego dei fondi pubblici da parte delle autorità responsabili della loro gestione.

Punto di partenza del suo lavoro di *audit* sono il bilancio e le politiche dell'UE, principalmente in settori riguardanti crescita e occupazione, valore aggiunto, finanze pubbliche, ambiente e azione per il clima. La Corte sottopone a *audit* il bilancio UE sia per quanto riguarda le entrate che le spese.

I risultati del lavoro della Corte sono utilizzati dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dagli Stati membri per sorvegliare la gestione del bilancio dell'UE e, ove necessario, apportare modifiche migliorative. Il lavoro della Corte costituisce una base importante per la procedura di scarico annuale, mediante la quale il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, decide se l'esecuzione del bilancio dell'esercizio prece-

dente da parte della Commissione sia stata soddisfacente.

Inoltre, l'ECA, è chiamata a cooperare strettamente con altre istituzioni superiori di controllo. Infatti, fino all'80% del bilancio UE viene gestito in modalità concorrente assieme agli Stati membri. Gli Stati membri cooperano con la Commissione nell'instaurare sistemi di supervisione e controllo interno volti a garantire il corretto utilizzo dei fondi dell'UE, conformemente alla normativa. Pertanto, il controllo ha una dimensione sia UE che nazionale.

In materia di lotta alle frodi a scapito degli interessi finanziari dell'Unione, la Corte dei conti europea, in qualità di *auditor* esterno dell'UE, non ha il compito di indagare ma contribuisce attivamente alla lotta alla frode a danno del bilancio dell'UE attraverso la notifica, (prima dell'istituzione della Procura europea), all'OLAF di ogni sospetto di frode, corruzione o altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE. La Corte, nello svolgimento delle proprie attività, può infatti rilevare casi di presunta frode ovvero ricevere segnalazioni in tal senso da parte di terzi.

Viene qui in esame la disposizione dell'art. 287 co. 2 TFUE la quale stabilisce che la Corte, nell'esercizio della sua attività di controllo, riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità. Orbene, nella misura in cui questa disposizione riguarda anche le irregolarità intenzionali che emergono in modo evidente nel corso di un controllo, l'entrata in funzione della Procura europea provoca solo una diversa individuazione dell'organo giurisdizionale cui indirizzare la relativa denuncia.

Diversa invece la situazione nei casi, che rappresentano la normalità, in cui dall'attività di controllo si origina solo il sospetto che una frode ai danni degli interessi finanziari dell'UE sia stata perpetrata. Qui la Corte, per stabilire il destinatario della relativa denuncia, dovrà anzitutto tener conto delle circostanze secondo cui lo Stato membro interessato abbia adottato la regolamentazione sul Procuratore europeo o meno. In quest'ultimo caso, l'attuale situazione resterà invariata. Diversamente, alla stregua delle disposizioni contenute nel regolamento EPPO, le denunce attualmente trasmesse a OLAF dovranno essere invece inoltrate all'ufficio del Procuratore europeo.

In ragione di ciò, la Corte ha visto la necessità di disciplinare i rapporti di stretta e mutua cooperazione con l'EPPO, firmando, il 3 settembre 2021, un accordo di lavoro¹²³ che definisce un quadro strutturato per istituire e mantenere rapporti di cooperazione tra le parti, al fine di tutelare il bilancio dell'UE, nel pieno rispetto dei mandati della Corte e dell'EPPO.

Il documento sottolinea l'interesse comune a massimizzare l'efficienza

123) www.eca.europa.eu/en/Documents/EPPO-ECA_Working-arrangement_EN.pdf.

nella lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altro danno penale agli interessi finanziari dell'UE e ad evitare, ove possibile, la duplicazione degli sforzi. In particolare, sono stati concordati i seguenti punti e condizioni: una tempestiva collaborazione in materia di trasmissione, accesso e scambio di informazioni e dati; misure precauzionali da parte della Corte dei conti europea; l'accesso dell'EPPO ai locali della Corte dei conti europea per lo svolgimento delle indagini e la fornitura di informazioni da parte dell'EPPO alla Corte dei conti europea a fini di *audit*. Entrambe le parti coopereranno anche alla formazione in aree di interesse comune, prevedendo, inoltre, riunioni regolari tra l'ECA e l'EPPO e scambio di personale.

Con riguardo, invece, all'aspetto relativo alla normativa sulla prevenzione e repressione delle frodi, che va costantemente aggiornata e migliorata in relazione all'evoluzione del fenomeno, la Corte dei conti europea svolge un ruolo di primo piano attraverso le sue competenze consultive.

L'art. 325 del TFUE stabilisce infatti che le autorità legislative dell'Unione, Parlamento e Consiglio, devono obbligatoriamente acquisire il parere della Corte per l'adozione delle misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode.

6. L'Ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina. Competenze e rapporto con la Procura europea

6.1. La Procura generale dell'Ucraina. Evoluzione e competenze

Nella Carta costituzionale dell'Ucraina, il percorso verso la piena adesione dello Stato all'UE è riconosciuto come strategico e irreversibile ed è sancito da una serie di disposizioni.

In particolare:

– il Preambolo della Costituzione rileva che la Verkhovna Rada (il Parlamento) dell'Ucraina, a nome del popolo ucraino (dei cittadini ucraini), si deve prendere “cura di rafforzare l'armonia civile sulla terra dell'Ucraina, confermando l'identità europea del popolo ucraino e l'irreversibilità del corso europeo ed euro-atlantico dell'Ucraina”;

– l'articolo 85 fa riferimento alla “determinazione dei principi di politica interna ed estera, all'attuazione del corso strategico dello Stato verso l'ottenimento della piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea...” (paragrafo 5);

– l'articolo 102 proclama che “il Presidente dell'Ucraina è il garante

dell'attuazione del corso strategico dello Stato verso la piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea" (parte 2);

– il Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina "garantisce l'attuazione del corso strategico dello Stato verso l'ottenimento della piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea" (paragrafo 1-1 dell'articolo 116)¹²⁴.

L'articolo 1 della Legge fondamentale definisce l'Ucraina come uno Stato sovrano e indipendente, democratico, sociale e di diritto. Pertanto, il legislatore sottolinea che solo sotto lo Stato di diritto si crea una tale forma di organizzazione del potere statale, "in cui la supremazia in tutti gli ambiti della vita appartiene al diritto giuridico, mentre tutti i soggetti dei rapporti giuridici – sia gli organi statali che enti e cittadini – sono ugualmente responsabili davanti alla legge".

Uno degli organi statali, a cui sono affidate le funzioni di tutela dei diritti umani e delle libertà, degli interessi comuni della società e dello Stato in conformità con la Costituzione dell'Ucraina, è l'Ufficio del Pubblico Ministero.

In particolare, lo stato di osservanza della legge nel Paese, garantendo e ripristinando i diritti e le libertà dell'uomo e del cittadino, e il livello di fiducia del Pubblico nelle attività degli enti statali dipende dall'efficacia di tale organismo di contrasto.

Pertanto, un'attenzione particolare è sempre stata rivolta alle attività della Procura dell'Ucraina, perché questo organismo è parte integrante del potere statale, integrato nel sistema di applicazione della legge del Paese.

"La funzione dell'accusa nel processo penale ucraino ha una lunga storia di formazione e sviluppo. Il suo processo di sviluppo in ogni periodo storico appariva diverso e dipendeva dalla forma storica del processo penale"¹²⁵. Il percorso storico di sviluppo della Procura non è stato facile. Tuttavia, nonostante le riforme in corso, la Procura ha sempre occupato un posto chiave nel meccanismo statale.

L'Ufficio del Procuratore era ed è un'istituzione giuridica complessa e sfaccettata con un unico sistema centralizzato che svolge un tipo speciale di attività statale correlata alle attività del meccanismo statale dell'Ucraina.

Tuttavia, comprendere il concetto del sistema della Procura ucraina nei rapporti giuridici amministrativi è impossibile senza chiarire le caratteristi-

124) La Costituzione dell'Ucraina, 28 giugno 1996, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada dell'Ucraina www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

125) V. HRYNIUK, *Analisi storica e giuridica della formazione e dello sviluppo delle funzioni dell'accusa nel procedimento penale interno (secoli X-XIX)*, Edizione n. 1 «Prospettive europee», 2017.

che della genesi degli organi della pubblica accusa in Ucraina.

La comprensione analitica del patrimonio storico e giuridico dello Stato consente una nuova valutazione delle tendenze nello sviluppo delle istituzioni giuridiche statali, oltre a evitare la “copia cieca delle istituzioni giuridiche di altri Paesi”¹²⁶.

Nell’Ucraina indipendente, le attività in materia di diritti umani dell’Ufficio del Procuratore sono iniziate con la cessazione dei poteri dell’Ufficio del Procuratore dell’SSR ucraino il 04 settembre 1991 e l’adozione della Legge dell’Ucraina “sull’Ufficio del Procuratore” del 5 novembre, 1991, ed inoltre con il concetto di riforma giudiziaria e giuridica, approvato dalla Verkhovna Rada dell’Ucraina e introdotto dal relativo decreto del 2 aprile 1992, nonché con una serie di altri atti normativi che hanno costituito la base giuridica per le attività della Procura dell’Ucraina indipendente.

Nel 1995, l’Ucraina è entrata a far parte del Consiglio d’Europa, che ha avviato con fiducia il percorso verso l’integrazione europea, i cui compiti principali erano il passaggio ai moderni metodi di lavoro europei, lo studio e il trasferimento di esperienze utili di altri Paesi europei nel campo della pubblica amministrazione.

Da allora, e soprattutto negli ultimi anni, è stata prestata particolare attenzione alla riorganizzazione degli organi statali, delle Forze dell’ordine, degli organi giudiziari e all’adeguamento della legislazione nazionale in questi settori agli standard dell’Unione europea.

Dopo essere entrata a far parte del Consiglio d’Europa, l’Ucraina si è impegnata a cambiare il ruolo e la funzione dell’Ufficio del Pubblico Ministero, trasformando questa istituzione in un organismo che soddisfa i principi del Consiglio d’Europa¹²⁷. In particolare, “verranno modificate le funzioni della Procura, soprattutto in relazione al controllo generale sull’osservanza dello Stato di diritto, trasformando tale istituzione in un organismo conforme ai principi del Consiglio d’Europa”¹²⁸.

Inoltre, lo sviluppo della legislazione sull’Ufficio del Pubblico Ministero, iniziato con l’indipendenza, ha ottenuto un nuovo slancio dopo l’adozione della Costituzione dell’Ucraina il 28 giugno 1996, che ha definito l’Ufficio del

126) O. SOKALSKA, *Magistratura e magistratura in Ucraina (XVI - inizio XVII secolo): dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Kiev, 2006.

127) Conclusione n. 190 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa sulla domanda dell’Ucraina di aderire al Consiglio d’Europa del 26 settembre 1995, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada dell’Ucraina: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text.

128) M. STEFANCHUK, *Presupposti storici e legali per la formazione della funzione della Procura dell’Ucraina di rappresentare gli interessi di un cittadino o dello stato in tribunale*, in *Giornale scientifico dell’Accademia nazionale della Procura dell’Ucraina*, n. 4, 2014.

Pubblico Ministero come un sistema unico. La Procura è diventata un'istituzione giuridica complessa e sfaccettata "con un unico sistema centralizzato che svolge un tipo speciale di attività statale, connesso con l'intero sistema del meccanismo statale dell'Ucraina e che non appartiene a nessuno dei rami del potere"¹²⁹.

Allo stesso tempo, secondo i giuristi, ciò ha portato a una discussione piuttosto accesa sul posto dell'Ufficio del Pubblico Ministero nel sistema degli organi statali e sulle funzioni del Pubblico Ministero nel processo penale¹³⁰.

L'ulteriore corso dei processi di trasformazione in Ucraina (realizzazione della riforma costituzionale, amministrativa, giudiziaria), nonché il desiderio di integrazione europea, hanno reso necessaria un'ulteriore riforma dell'Ufficio, soprattutto nell'ambito dei suoi compiti e funzioni.

Il 14 ottobre 2014, la Verkhovna Rada dell'Ucraina ha adottato una nuova Legge dell'Ucraina "sulla Procura", che ha determinato i principi giuridici dell'organizzazione e delle attività dell'Ufficio del Procuratore dell'Ucraina, lo status dei Procuratori, la procedura per l'esercizio di autogoverno della Procura, nonché il sistema della Procura ucraina¹³¹.

L'art. 2 di tale legge ha stabilito le seguenti funzioni dell'Ufficio della Procura:

- mantenere la pubblica accusa in tribunale;
- rappresentare in giudizio gli interessi di un cittadino o dello Stato nei casi previsti dalla presente legge;
- vigilare sull'osservanza delle leggi da parte degli enti che svolgono attività operativa, istruttoria, indagini preliminari;
- vigilare sull'osservanza delle leggi nell'esecuzione delle decisioni giudiziarie in materia penale, nonché nell'applicazione di altre misure coercitive relative alla restrizione della libertà personale dei cittadini.

La sezione IV di questa legge (articoli 22-26) stabilisce i poteri del Procuratore per svolgere le funzioni a lui assegnate. Secondo i giuristi: «la nuova Legge dell'Ucraina "sulla Procura" ha segnato non solo l'inizio di una vera riforma dell'istituzione della Procura, ma è diventata anche l'inizio di cambiamenti qualitativi e inevitabili nel sistema delle Forze dell'ordine»¹³².

129) I. KURBATOVA, *Formazione e sviluppo della procura in Ucraina: aspetto storico e giuridico*, in *Rivista nazionale di diritto: teoria e pratica*, n. 3, 2019.

130) D. ORLYK, *Analisi storica dell'evoluzione delle disposizioni che disciplinano lo status del Pubblico Ministero nei procedimenti penali*, in *Bollettino scientifico della Kherson State University*, serie di leggi n. 6-1, 2014.

131) Legge dell'Ucraina «Sulla Procura», 14.10.2014 n. 1697-VII, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada: www.zakon.rada.gov.ua/go/1697-18.

132) I. KURBATOVA, *op. cit.*, nota 129.

L'Ufficio del Procuratore ucraino è da molto tempo in uno stato di riforma permanente, che riguarda l'organizzazione e le attività della Procura, l'efficacia dei Procuratori, l'attuazione e la protezione degli interessi della persona, della società e delle istituzioni statali. Allo stesso tempo, l'orientamento verso il processo di integrazione europea dell'Ucraina e la riforma delle istituzioni statali con l'armonizzazione della legislazione ucraina nella legislazione dell'Unione europea rimane invariato.

Dalla fine del 2014, in Ucraina sono state apportate più di venti modifiche e integrazioni alla nuova Legge dell'Ucraina "sulla Procura" del 14.10.2014 n. 1697-VII, avviate sia nell'ambito della riforma dipartimentale che come risultato delle trasformazioni in materia di anticorruzione, amministrativa, procedurale penale, informativa e di altri aspetti del funzionamento di tali organi.

Nel 2019 è stata avviata una nuova riforma volta a migliorare la professionalità, la trasparenza e l'efficienza della gestione negli organi di accusa. Tali processi dimostrano la pertinenza e testimoniano la necessità pratica di un approccio integrato per risolvere il problema del moderno supporto amministrativo e legale per il funzionamento delle autorità giudiziarie ucraine, nonché le indicazioni per la loro riforma.

Dal momento che la pubblica amministrazione nelle Procure è fondamentale per l'intero meccanismo di gestione del sistema di giustizia penale, un ripensamento concettuale dei suoi elementi consente di costruire un'istituzione che soddisfi le esigenze e le necessità moderne della società e dello Stato.

Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa svolgono un ruolo importante nel processo di riforma delle autorità inquirenti, nonostante il fatto che l'Europa stessa non abbia un unico modello di Procura e ogni Stato abbia la propria esperienza e tradizioni in merito allo status e all'importanza delle autorità giudiziarie.

Considerando il desiderio dell'Ucraina di aderire all'Unione europea e continuare a sviluppare lo stato di diritto, è sempre stato importante studiare l'esperienza delle Procure degli Stati membri dell'UE.

In primo luogo, la maggior parte di questi Paesi è oggi considerata un esempio del modello della struttura democratica dello Stato, della cosiddetta "democrazia sostenibile". In secondo luogo, è importante studiare l'esperienza dei Paesi che sono entrati a far parte della Comunità europea in tempi relativamente recenti, al fine di prendere in prestito esperienze positive o evitare errori e incontrare aspetti problematici nel processo di sviluppo e riforma delle autorità giudiziarie, poiché l'Ucraina ha molte caratteristiche e posizioni

iniziali con questi Paesi.

Allo stato attuale, tenendo conto dell'esperienza di funzionamento dell'Ufficio del Pubblico Ministero nei Paesi membri dell'Unione europea, è opportuno definire la Procura dell'Ucraina come un'istituzione autonoma nell'ambito della magistratura come sottosistema indipendente.

Considerato quanto sopra, la Procura dell'Ucraina, così come l'Ufficio delle Procure dei singoli Stati membri dell'UE, è un sistema centralizzato e integrale contenente:

- l'Ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina;
- le Procure regionali;
- le Procure locali;
- le Procure militari;
- la Procura specializzata anticorruzione¹³³.

Oggi, lo Stato dell'Ucraina sta cooperando attivamente con i Paesi dell'UE, scegliendo il vettore del rafforzamento del partenariato, che si esprime nell'organizzazione di eventi congiunti, al fine di rafforzare lo Stato come Paese democratico.

6.2. La Procura generale ucraina nella cooperazione internazionale

Nell'ambito della competenza della Procura dell'Ucraina, la cooperazione internazionale, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà in conformità con gli standard internazionali ed europei, contribuisce a elevare il livello di organizzazione e a migliorare il lavoro delle Procure del Paese, portandole a un nuovo livello europeo.

Allo stesso tempo, le autorità giudiziarie dell'Ucraina sono chiamate a rispettare i principi del rispetto reciproco della sovranità nazionale e dei diritti umani, dell'adempimento coscienzioso degli obblighi e della non interferenza negli affari interni degli Stati esteri¹³⁴.

Vale la pena notare che, da parte sua, la Procura dell'Ucraina adempie coscienziosamente agli obblighi legali internazionali, compreso l'adeguamento della legislazione che ne disciplina le attività ai requisiti dell'Unione europea.

133) Legge dell'Ucraina «Sulla Procura», 14.10.2014 n. 1697-VII (modificato l'11 luglio 2021), pubblicato sul sito della Verkhovna Rada: www.zakon.rada.gov.ua/go/1697-18.

134) Ordinanza del Procuratore generale dell'Ucraina del 18.09.2015 n. 223 «Sull'organizzazione del lavoro dell'Ufficio del procuratore dell'Ucraina nel campo della cooperazione internazionale», pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0223900-15#n69. Il testo con modifiche al 20 agosto 2019 è tratto dal sito web della Procura generale dell'Ucraina www.gp.gov.ua.

A tal fine, nell'ambito dell'adeguamento della legislazione nazionale dell'Ucraina alla legislazione dell'UE, il governo ucraino ha adottato una serie di atti giuridici che regolano la cooperazione tra l'Ucraina e l'UE nel campo dell'applicazione della legge.

Nel 2014, l'Ucraina ha ratificato l'accordo di associazione tra l'Ucraina e l'UE e i suoi Stati membri. L'Ucraina si è impegnata, conseguentemente, a cooperare con l'UE nel campo della lotta al riciclaggio di denaro, al terrorismo e al finanziamento del terrorismo, al traffico di droga, alle attività criminali e illegali o ad altre attività: contrabbando, criminalità economica, corruzione, falsificazione di documenti e criminalità informatica.

L'accordo di associazione riguarda circa 355 atti dell'UE: "le disposizioni si stanno trasformando nel sistema nazionale dell'Ucraina, pertanto lo sviluppo di un meccanismo efficace per avvicinare la legislazione ucraina al diritto dell'UE è un elemento importante che ha un impatto diretto sulla formazione della politica statale dell'Ucraina nel suo insieme"¹³⁵.

Al fine di garantire la corretta organizzazione del lavoro della Procura dell'Ucraina nel campo della cooperazione internazionale durante i procedimenti penali e l'attuazione di un'efficace vigilanza in questa direzione, il 18 settembre 2015 il Procuratore generale ha emesso l'Ordinanza n. 223 "Sull'organizzazione del lavoro della Procura dell'Ucraina nel campo della cooperazione internazionale"¹³⁶.

Secondo questo documento, la cooperazione internazionale durante i procedimenti penali e le attività di supervisione in questa direzione sono svolte dalle autorità giudiziarie dell'Ucraina in conformità con la Costituzione dell'Ucraina, la legislazione vigente, i trattati internazionali dell'Ucraina, nonché i principi e le norme generalmente riconosciuti di legge internazionale.

Allo stesso tempo, le autorità giudiziarie dell'Ucraina devono tenere in considerazione i principi del rispetto reciproco della sovranità nazionale e dei diritti umani, del rispetto coscienzioso degli obblighi e della non interferenza negli affari interni degli Stati esteri.

Inoltre, la Procura dell'Ucraina garantisce l'adempimento, nell'ambito

135) M. SOKIRAN, *Principi amministrativi e giuridici di ravvicinamento della legislazione ucraina alla legislazione dell'UE nel campo della gestione dei rifiuti, dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Società per azioni privata «Accademia interregionale di gestione del personale», Kiev, 2018.

136) Ordinanza del procuratore generale dell'Ucraina del 18.09.2015 n. 223 «Sull'organizzazione del lavoro dell'Ufficio del procuratore dell'Ucraina nel campo della cooperazione internazionale», pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0223900-15#n69. Il testo con modifiche al 20 agosto 2019 è tratto dal sito web della Procura generale dell'Ucraina www.gp.gov.ua.

delle sue competenze, degli obblighi dell'Ucraina ai sensi dei trattati internazionali sulla cooperazione internazionale durante i procedimenti penali, in particolare sulla fornitura di assistenza legale internazionale, estradizione di persone, trasferimento di procedimenti penali, ecc.

È inoltre interessante notare che il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l'inizio della guerra russo-ucraina, il presidente dell'Ucraina Volodymyr Zelensky ha firmato una domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea e, nei mesi successivi, l'Ucraina ha fornito alla Commissione europea i questionari sull'adesione all'UE con le risposte, sperando di diventare un Paese candidato all'adesione all'UE entro breve tempo.

Nell'ambito della Procura dell'Ucraina, l'organizzazione del lavoro e la supervisione nel campo della cooperazione internazionale durante il procedimento è affidata al Dipartimento per la cooperazione legale internazionale dell'Ufficio del Procuratore generale.

Il Dipartimento, nei limiti di legge, ha competenza, in particolare, nel:

- garantire l'attuazione delle funzioni della Procura, che richiede l'applicazione delle norme dei trattati internazionali dell'Ucraina nel campo della cooperazione internazionale nella condotta o nell'interazione con le istituzioni competenti di Stati esteri e organizzazioni internazionali;

- organizzazione dell'esame e considerazione diretta nell'ambito della competenza delle richieste di assistenza legale internazionale, estradizione e trasferimento di procedimenti sulla base di trattati internazionali, legislazione dell'Ucraina, accordi dipartimentali e, in alcuni casi, senza accordo, sulla base dei principi e delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti, nonché la predisposizione di decisioni sulle conseguenti istanze;

- coordinamento delle attività delle suddivisioni strutturali della Procura generale nell'ambito dell'attuazione di programmi e attività di cooperazione internazionale, scambio di esperienze con istituzioni competenti di Stati esteri e organizzazioni internazionali, predisposizione di accordi di cooperazione internazionale durante procedimenti penali, nel campo della lotta alla criminalità e del miglioramento del quadro giuridico per la cooperazione, nonché fornendo loro assistenza consultiva e metodologica;

- interazione con i servizi competenti del Ministero della Giustizia dell'Ucraina e altre autorità esecutive centrali, Tribunali e Forze dell'ordine su questioni di cooperazione legale internazionale;

- attuazione, secondo la procedura stabilita e secondo la competenza, dei contatti con le ambasciate e gli uffici consolari di Stati esteri, gli uffici di rappresentanza delle organizzazioni internazionali in Ucraina, partecipando a nome della dirigenza della Procura generale agli incontri con rappresentanti

di queste istituzioni sulle attività delle autorità di perseguimento penale;

– garantire la vigilanza sul rispetto delle leggi durante l’indagine preliminare nei procedimenti penali di competenza degli investigatori dei principali servizi investigativi della polizia nazionale ucraina, del servizio di sicurezza dell’Ucraina e dell’organismo che esercita il controllo sul rispetto della legislazione fiscale;

– controllo sullo stato delle indagini preliminari e del processo sui procedimenti penali ricevuti dall’Ufficio del Pubblico Ministero dell’Ucraina dall’estero nell’ordine di trasferimento, nonché sui procedimenti penali registrati a seguito dell’esame dei rapporti delle autorità competenti degli Stati stranieri sulla commissione di reati penali da parte di cittadini ucraini¹³⁷.

La Direzione generale del Dipartimento è affidata al Procuratore generale.

Allo stesso tempo, l’ordine procedurale della cooperazione internazionale è possibile se esiste un sistema di regolamentazione legale. “Il sistema di regolamentazione giuridica della procedura per i procedimenti nelle cause relative alle relazioni internazionali si compone di due parti: i trattati internazionali (convenzioni) e la legislazione interna, che oggi copre principalmente le regolamentazioni”¹³⁸.

In generale, è importante sottolineare che la cooperazione tra gli Stati membri dell’UE è una delle aree “più giovani” dell’integrazione paneuropea, che di solito è stata svolta attraverso l’Ufficio europeo di polizia (Europol) e l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), due istituzioni speciali autorizzate a coordinare e facilitare le attività servizi di sicurezza degli Stati membri dell’UE¹³⁹.

Negli organi della Procura ucraina, l’interazione con Eurojust ed Europol è affidata direttamente al Procuratore generale.

Nell’aprile 2005 si è tenuto a L’Aia un seminario introduttivo dell’Europol per i rappresentanti dei vertici delle forze dell’ordine di diversi Stati non membri dell’UE, al quale sono stati invitati i rappresentanti dell’Ucraina. Durante il seminario, la delegazione dello Stato ucraino ha ricevuto un invito

137) Ordinanza del procuratore generale dell’Ucraina del 18.09.2015 n. 223 «Sull’organizzazione del lavoro dell’Ufficio del procuratore dell’Ucraina nel campo della cooperazione internazionale», pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0223900-15#n69. Il testo con modifiche al 20 agosto 2019 è tratto dal sito web della Procura generale dell’Ucraina www.gp.gov.ua.

138) A. MALANYUK, *Procedimenti in materia penale relativa alle relazioni internazionali, secondo le leggi dell’Ucraina: dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, dell’Accademia degli avvocati dell’Ucraina, Kiev, 2004.

139) O. KHORSUNENKO, *Ufficio del procuratore dell’Ucraina e degli Stati membri dell’Unione europea: uno studio comparativo: dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Istituto di Stato e diritto V. Korytsky, Accademia nazionale delle scienze dell’Ucraina, Kiev, 2018.

ufficiale ad avviare i negoziati per la conclusione di un accordo tra il governo ucraino ed Europol sulla cooperazione strategica¹⁴⁰.

Da allora, la cooperazione tra l'Ucraina e l'Europol ha acquisito un significato completamente diverso. L'accordo tra Ucraina ed Europol sulla cooperazione strategica è stato firmato il 4 dicembre 2009 a Kiev durante il vertice Ucraina-UE. Nel 2010 è stato istituito in Ucraina il punto di contatto nazionale Europol. Il 14 dicembre 2016 è stato firmato un accordo di cooperazione operativa e strategica tra l'Ucraina ed Europol, entrato in vigore il 12 luglio 2017 e che ha risolto il precedente accordo del 2009.

L'accordo aggiornato mira a stabilire un rapporto di cooperazione tra l'Ucraina ed Europol al fine di sostenere gli Stati membri dell'Unione europea nella prevenzione e nella lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altre forme di criminalità internazionale, in particolare attraverso lo scambio di informazioni.

Alla luce delle trasformazioni giuridiche che hanno accompagnato la nuova fase di integrazione degli Stati europei, i nuovi aspetti della cooperazione tra Stati membri dell'UE nel campo delle forze dell'ordine non sono stati lasciati senza attenzione. A questo proposito, sono stati creati tutti i quadri normativi necessari per il funzionamento delle Forze dell'ordine europee (Eurojust ed Europol), nonché per l'organizzazione e il funzionamento di un organismo giudiziario paneuropeo: la Procura europea (EPPO).

6.3. I rapporti tra la Procura generale ucraina e la Procura europea

La Procura europea, in quanto istituzione per la tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta alla corruzione¹⁴¹, opera come un Ufficio unico in 22 Stati membri dell'UE e integra gli sforzi di contrasto europei e nazionali in un approccio unico, uniforme ed efficace.

Secondo le specifiche dell'attività della Procura europea, nell'esercizio delle sue funzioni, questa Procura paneuropea coopera con le autorità nazionali di Procura e, di conseguenza, "gioca secondo le loro regole".

La competenza della Procura europea si estende al territorio degli Stati membri dell'UE, o, più precisamente, ai Paesi che hanno sostenuto l'iniziativa per crearla. Allo stesso tempo, il rapporto di questo organismo con altri Stati,

140) Y. ZOZULYA, *Genesis della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Ucraina nel campo della sicurezza, degli affari interni e della giustizia*, in *Bollettino dell'Accademia degli avvocati dell'Ucraina*, n. 2, 2011.

141) Y. BELYAEVA, *Problemi dell'istituzione della Procura europea e del suo ruolo nella lotta alla corruzione nel territorio dell'Unione europea*, in *Bollettino «Scienze umane, socioeconomiche e sociali»*, n. 3, 2017.

tra cui l'Ucraina, si basa su accordi interstatali e prevede la cooperazione, a partire dalle questioni dello scambio reciproco di informazioni e della fornitura di assistenza legale, e termina con l'attuazione di indagini, controlli e ispezioni in determinati settori¹⁴².

Attualmente, l'Ucraina sta attuando una politica economica estera finalizzata alla cooperazione con l'UE e al rafforzamento dei partenariati. Nei discorsi pubblici dei vertici del Paese, viene costantemente sottolineato che questo percorso di sviluppo è promettente, prioritario e ha un obiettivo strategico. Questo è un modo efficace per attuare gli interessi nazionali dell'Ucraina, che indubbiamente rafforza la sua posizione nel mondo. Dato questo vettore di sviluppo, il Paese deve affrontare il problema dell'interazione tra il sistema legale dell'Ucraina e i sistemi legali di altri Stati¹⁴³.

In particolare, il 18 marzo 2022, il Procuratore capo europeo Laura Kövesi ha incontrato il Procuratore generale dell'Ucraina Irina Venediktova. Durante l'incontro, le parti hanno discusso dell'interazione dell'Ufficio europeo della Procura e dell'Ufficio del Procuratore generale dell'Ucraina per la ricerca, l'arresto e la confisca dei beni dei criminali di guerra. A seguito dell'incontro, le parti hanno firmato un Accordo di lavoro sulla cooperazione tra l'Ufficio del Procuratore generale e l'Ufficio del Procuratore europeo (EPPO). L'Ucraina è diventato il primo Paese con cui l'Ufficio europeo del Procuratore ha concluso un tale documento.

L'accordo è stato effettivamente firmato per stabilire una cooperazione al fine di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea e dell'Ucraina attraverso la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le due istituzioni per garantire un'indagine e un'azione penale efficaci, nonché per assicurare senza indebito ritardo alla giustizia tutte le persone sospettate o accusate di aver commesso reati contro il bilancio dell'UE e dell'Ucraina.

L'obiettivo principale dell'Accordo è promuovere la cooperazione giudiziaria in materia penale, lo scambio di informazioni strategiche e altre informazioni non operative nei settori di loro competenza, con l'eventuale instaurazione di altre forme di cooperazione operativa e istituzionale.

Per raccogliere prove o ottenere l'estradizione di persone ricercate, nonché per altre forme di cooperazione giudiziaria tra le due istituzioni, si applicano¹⁴⁴ strumenti multilaterali pertinenti di cooperazione giudiziaria in

142) I. BOZHKO, *Grant auditor: cosa darà all'Ucraina la creazione della Procura europea*, 2017, pubblicato sul sito www.euointegration.com.ua/experts/2017/10/19/7072469.

143) V. KRAVCHUK, *Procura dell'Ucraina e dell'integrazione europea*, in *Rivista giuridica internazionale ucraino-greca «Ricerca giuridica comparata»*, n. 1, 2009.

144) Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_036.

materia penale, tra cui, a titolo esemplificativo, la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e i suoi protocolli aggiuntivi, nonché la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale¹⁴⁵, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione¹⁴⁶ e l'Accordo sulla cooperazione nella lotta alla criminalità economica¹⁴⁷.

L'Accordo del marzo 2022 firmato tra PGO e l'EPPO¹⁴⁸ prevede inoltre che le parti riconoscano che se è necessario richiedere l'estradizione di una persona ricercata, il Commissario europeo della Procura della Repubblica possa chiedere all'autorità competente del suo Stato membro di presentare una richiesta di estradizione in conformità con la Convenzione europea sull'estradizione (Parigi, 13 dicembre 1957)¹⁴⁹ e protocolli aggiuntivi a essa.

Naturalmente, è prevista anche la cooperazione nell'organizzazione di sessioni di formazione su temi di interesse comune, inviti permanenti e appropriati tra le parti a workshop, seminari, conferenze e altri eventi simili che saranno reciprocamente rilevanti. È stata anche concordata la procedura per l'utilizzo dei mezzi e dei canali di comunicazione bidirezionale.

A livello operativo, le due istituzioni collaborano direttamente. Le richieste di assistenza dell'EPPO saranno indirizzate all'Ufficio centrale. A livello strategico e gestionale, le parti comunicheranno attraverso il Procuratore capo europeo e il Procuratore generale dell'Ucraina.

È importante notare il simbolismo speciale di tale incontro, perché i rappresentanti della delegazione dell'Ufficio europeo della Procura sono stati i primi funzionari dell'UE a visitare l'Ucraina in tempo di guerra. Il Procuratore capo dell'Ufficio europeo della Procura ha anche portato una lettera di sostegno ai pubblici ministeri ucraini dei colleghi dell'Ufficio europeo della Procura: "Il mondo intero sta assistendo alla sofferenza, alla disperazione e alla distruzione che la guerra lanciata dalla Russia contro l'Ucraina infligge a milioni di vostri compatrioti. Ammiriamo il vostro esempio, la determinazione dell'Ufficio del Procuratore ucraino a continuare a lavorare nell'assedio,

145) Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_789.

146) Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

147) Accordo sulla cooperazione nella lotta ai crimini economici, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_258.

148) Accordo di lavoro tra Procura generale dell'Ucraina e la Procura europea, 18 marzo 2022, pubblicato sul sito dell'EPPO www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/Working%20Arrangement%20between%20EPPO%20and%20the%20Prosecutor%27s%20General%20Office%20%28PGO%29%20of%20Ukraine.pdf

149) Convenzione europea di estradizione, pubblicato sul sito della Verkhovna Rada www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_033#Text.

nel bombardamento, sull'orlo della distruzione. Siamo convinti che la vostra perseveranza e il vostro coraggio saranno estremamente importanti quando la pace tornerà in Ucraina. La vostra indagine sui crimini di guerra e sui crimini contro l'umanità commessi in Ucraina sarà essenziale per mettere in moto le ruote della giustizia internazionale e per consentire l'inizio del processo di guarigione dei popoli ucraino e russo¹⁵⁰.

Il Procuratore capo dell'Ufficio europeo della Procura ha assicurato la sua disponibilità a continuare a sostenere e fornire l'assistenza necessaria all'Ucraina. Ha inoltre espresso la disponibilità dei colleghi dell'Ufficio europeo della Procura a sostenere l'Ucraina con tutti i mezzi a loro disposizione nel quadro del loro mandato e della loro esperienza. Ha anche aggiunto che: "L'Ucraina è ora una fortezza d'Europa". "Il nostro fronte legale sta crescendo e questo significa che la vittoria della giustizia è inevitabile"¹⁵¹.

L'accordo di lavoro crea la base per una stretta cooperazione al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE e dell'Ucraina attraverso indagini e azioni penali efficaci, nonché per assicurare alla giustizia, senza indebito ritardo, tutti i sospettati o accusati di reati contro il bilancio dell'UE¹⁵².

Dopotutto, i crimini economici sono di solito di natura nascosta e ombrosa; di norma non una, ma più persone sono coinvolte nella loro commissione e vengono sviluppati schemi speciali per attuare i loro piani criminali. Al riguardo, il contrasto a questa tipologia di reati richiede non solo un elevato livello professionale, ma anche azioni coordinate, efficienza e misure efficaci.

7. Operatività, sviluppi e limiti dell'EPPO

7.1. Operatività dell'EPPO dall'entrata in attività

Il 24 marzo 2022, nella sua prima relazione annuale¹⁵³, la Procura europea ha reso noto i risultati conseguiti nei primi 7 mesi della sua attività operativa. Per la prima volta sono state condivise le statistiche sulle opera-

150) Visionabile nella pagina www.eppo.europa.eu/en/news/strong-partners-crime-fighting-eppo-signs-working-arrangement-ukrainian-prosecutor-generals.

151) Visionabile nella pagina www.gp.gov.ua/ua/posts/irina-venediktova-zustrilasya-z-golovnim-prokurorom-jes-lauroyu-kevesi.

152) Accordo di lavoro tra Procura generale dell'Ucraina e la Procura europea, 18 marzo 2022, pubblicato sul sito dell'EPPO www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/Working%20Arrangement%20between%20EPPO%20and%20the%20Prosecutor%27s%20General%20Office%20%28PGO%29%20of%20Ukraine.pdf.

153) Reperibile sul sito www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-investigates-eu54-billion-worth-loss-eu-budget-its-first-7-months-activity.

zioni dell'EPPO per Stato membro partecipante, la criminalità, i sequestri, il numero di incriminazioni e altre cifre chiave.

Di seguito, alcuni dei dati chiave presenti nella relazione annuale, valida al 31 dicembre 2021:

- 2832 denunce di reato;
- 576 inchieste aperte dal 1 giugno 2021;
- 515 indagini attive al 31 dicembre 2021;
- 5,4 miliardi di euro di danni stimati nelle indagini attive;
- 147,3 milioni di euro di sequestri, tre volte il bilancio effettivo dell'EPPO per il 2021.

Delle 576 indagini aperte nel 2021, 298 sono nuovi casi avviati dall'EPPO e 278 cosiddetti casi di arretrati, segnalati dalle autorità nazionali e rilevati dall'EPPO.

Delle 515 indagini attive, sono state individuate le seguenti tipologie di reati che incidono maggiormente sul bilancio dell'UE:

- frode di spesa non per appalti (31,8%): uso o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, errati o incompleti, comune nelle sovvenzioni agricole;
- frode alle entrate IVA (17,6%): frode carosello, frode IVA tramite operatori scomparsi e frode IVA commessa all'interno di un'organizzazione criminale;
- frode alle entrate non IVA (13,4%): frode doganale e dazi *antidumping*;
- frode sulle spese per appalti (11,2%): l'uso o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, errati o incompleti, principalmente in programmi di costruzione, rifiuti, tecnologia e sviluppo delle risorse umane;
- corruzione (4%): corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali.

Nella circostanza, l'EPPO riferisce che gli attori delle forze dell'ordine in tutta l'UE hanno scoperto la velocità, l'efficienza e l'aumento di informazioni che possono aspettarsi lavorando con l'EPPO, rispetto ai tradizionali accordi di assistenza giudiziaria e ai metodi di coordinamento transfrontaliero. Grazie all'indipendenza e alle competenze transfrontaliere dell'EPPO, l'organizzazione di perquisizioni o arresti coordinati a livello transfrontaliero è stata questione di settimane, anziché di mesi.

In Italia è stato avviato circa il 22% dei procedimenti e nelle indagini italiane è stato accertato il 35% del valore del danno complessivamente recato al bilancio dell'Unione. L'Italia è anche il Paese più coinvolto nei procedimenti transfrontalieri, oltre ad essere quello con il più alto numero di sequestri di proventi di reato.

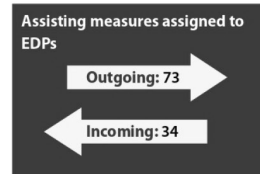
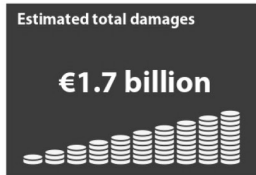
Di seguito, i dati statistici riguardanti l'Italia (reperibili sul sito ufficiale dell'EPPO <https://www.eppo.europa.eu>).

ITALY



DATA VALID ON 31 DECEMBER 2021

Operational activity



Received reports/complaints

From national authorities	240
From EU institutions, bodies, organisations and agencies	19
From private parties	3
<i>Ex officio</i>	0
TOTAL	262

Opened investigations

Initiate investigation (new case)	66
Evoke investigation (old case)	54
TOTAL	120

Exercise of competence

Decision pending	9
Decision to exercise competence	119
Decision not to exercise competence	134
Referral to national authorities (where competence was exercised)	10

Dismissed cases

Death or winding up	0
Insanity	0
Amnesty	0
Immunity	0
Expiry of statutory limitation to prosecute	0
Case has already been finally disposed of	0
Lack of relevant evidence	1
TOTAL	1

European Delegated Prosecutors (active): 15



National European Delegated Prosecutors' Assistants: 40










Judicial activity in criminal cases



	Ongoing cases in the trial phase	1
	Cases where simplified prosecution procedures were applied	1
	Number of first court decisions	0
	Number of appeals against first court decisions	0
	Number of ongoing cases in the appeal phase	0
	Number of final court decisions	0
	Number of extraordinary legal remedies against court decisions	0
	Convictions	0
	Acquittals	0
	Confiscations	n/a

Typologies identified in EPPO cases

Number of investigated offences broken down by type

	Non-procurement expenditure fraud	60
	Procurement expenditure fraud	9
	Non-VAT revenue fraud	57
	VAT revenue fraud	47
	Participation in a PIF-focused criminal organisation	5
	Corruption	5
	Misappropriation	3
	Money laundering	3
	Inextricably linked offence	34
	Cross-border investigations	40

Si riportano di seguito, a titolo esemplificativo per tipologia, le principali operazioni¹⁵⁴ condotte in Italia dall'inizio della operatività della Procura europea, a testimonianza di un lento, graduale, ma irreversibile e insostituibile percorso di crescita dell'impegno istituzionale delle forze di polizia, dirette dall'EPPO, nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Evasione dazi doganali e IVA: 470 mila euro sequestrati in Italia

29 aprile 2022 - Nell'ambito di un'indagine della Procura europea (EPPO), la Guardia di Finanza ha sequestrato 470.000 euro in attività finanziarie di una società con sede a Vicenza.

La società avrebbe evaso il pagamento degli *antidumping* e dei dazi doganali, dichiarando la falsa origine della merce importata (elettrodi di tungsteno) come Thailandia anziché Cina. Così facendo, la società italiana ha potuto beneficiare indebitamente dell'applicazione di un'imposta del 6%, in luogo del maggior dazio del 63,5%. Ciò ha comportato un risparmio fiscale illegale di oltre 470.000 euro, risultato dell'evasione del dazio *antidumping* e della relativa IVA all'importazione

Sequestrati in Italia oltre 2 milioni di euro per contrabbando aggravato di e-bike

21 aprile 2022 - L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Guardia di Finanza di Venezia hanno sequestrato oltre 2 milioni di euro di attività finanziarie in un'indagine avviata dalla Procura europea. L'azienda veneta indagata, che produce e commercializza biciclette, avrebbe eluso il pagamento di *antidumping* e dazi doganali importando in parti e-bike complete di origine cinese.

Il caso è stato avviato a seguito di una segnalazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che ha condotto ADM ad un'analisi più approfondita e al controllo delle dichiarazioni di importazione dell'azienda veneta. È stata poi denunciata all'Ufficio EPPO di Venezia per contrabbando aggravato. Il meccanismo di frode scoperto consisteva nell'importare biciclette elettriche complete di origine cinese nell'UE, ma in una forma smontata (in parti) e in spedizioni separate. Conseguentemente la società ha evaso *antidumping* e dazi doganali per oltre 2 milioni di euro.

Sequestrate in Italia 55 auto e moto per un valore di 750.000 euro in un caso di contrabbando aggravato

15 marzo 2021 - La Guardia di Finanza di Savona ha sequestrato 10 auto

154) Consultabile sul sito ufficiale EPPO www.eppo.europa.eu/en/news.

di lusso e 45 motociclette di lusso e d'epoca, eseguendo un'ordinanza del GIP richiesta dalla Procura europea. I veicoli, del valore di mercato di 750 mila euro, sono intestati a società extra UE, ma in possesso di persona che ha vissuto stabilmente in Italia pur avendo una residenza fittizia in un Paese sudamericano.

Il titolare dei veicoli li ha introdotti nel territorio italiano senza pagare tasse di frontiera e avrebbe evaso oltre 250 mila euro di dazi doganali e IVA. Denunciato all'ufficio dell'EPPO di Torino per il reato di contrabbando aggravato.

Nel corso di un'ispezione indipendente volta ad individuare persone fisiche o giuridiche fittizie residenti all'estero, gli investigatori del Gruppo Guardia di Finanza di Savona hanno individuato l'indagato, un uomo di 70 anni che risiede formalmente in un Paese sudamericano, ma di fatto risiede stabilmente in Italia.

200.000 euro sequestrati dall'EPPO per frode con fondi agricoli in Italia

9 marzo 2022 - Un'indagine della Procura europea (EPPO) e del Comando dei Carabinieri per la Tutela Agroalimentare di Messina ha portato al sequestro di quasi 200 mila euro. Ai due indagati, inoltre, non sarà consentito svolgere la propria attività d'impresa, né ricoprire alcun ruolo dirigenziale, per il periodo di un anno.

In questo caso di frode senza appalti dei fondi agricoli dell'UE, i due indagati hanno ricevuto pagamenti dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), tra il 2015 e il 2020, per coltivare la loro terra di 180 ettari. Tuttavia, l'attuale terreno agricolo che coltivavano e possedevano misurava meno di un ettaro. I due agricoltori hanno affermato di essere i proprietari della terra, ma si è scoperto che l'hanno dichiarata falsamente come loro terra e che gli effettivi proprietari non erano a conoscenza di ciò che stavano facendo.

La frode non relativa agli appalti si manifesta quando vengono presentate dichiarazioni o documenti falsi, errati o incompleti. Ha come effetto l'appropriazione indebita o il trattenimento indebito di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti dall'Unione, o per suo conto.

Dazi doganali ed evasione IVA sull'importazione di mascherine chirurgiche non conformi: sequestrati in Italia 350 mila euro

23 febbraio 2022 - La Procura europea di Roma ha condotto un'operazione in cui l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) di Roma ha sequestrato quasi 350.000 euro in contanti a una società italiana che ha importato mascherine chirurgiche non conformi dalla Cina eludendo dazi doganali e IVA.

Le mascherine chirurgiche sono state importate dalla Cina attraverso la speciale procedura di "rilascio diretto". Tale procedura può beneficiare dell'e-

senzione dei dazi all'importazione e dell'IVA sui dispositivi di protezione individuale se consegnati direttamente, e senza alcun ricarico commerciale, alle strutture sanitarie pubbliche impegnate nella lotta alla pandemia.

Sequestri e perquisizioni in Italia in caso di antidumping ed evasione IVA import per 13 milioni di euro.

3 febbraio 2022 - L'ufficio di Napoli della Procura europea ha condotto un'operazione a Napoli contro quattro società e due persone fisiche. I sospetti hanno importato e-bike e pezzi di ricambio dalla Cina e dalla Turchia eludendo i dazi doganali *antidumping* e l'IVA all'importazione per un importo di circa 13 milioni di euro.

Nel corso dell'operazione, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Guardia di Finanza di Napoli hanno effettuato perquisizioni, sequestri e congelamento di attività finanziarie sui conti delle società e dei privati coinvolti. Su richiesta dell'EPPO, un giudice italiano ha emesso un'ordinanza di congelamento dei proventi di reato per un valore complessivo equivalente alle tasse e agli oneri doganali evasi, per circa 13 milioni di euro.

Le aziende hanno importato e-bike smontate dalla Cina e le hanno dichiarate come parti di e-bike e pezzi di ricambio invece che come e-bike complete. In tal modo, le tasse all'importazione erano molto più basse. Inoltre, hanno utilizzato società di comodo turche per utilizzare la Turchia come Paese di origine della spedizione anziché la Cina. Di conseguenza, è stato utilizzato un altro regime IVA all'importazione.

Ufficio EPPO di Venezia: sequestrate 30 tonnellate di tabacco al porto di Trieste

12 gennaio 2021 - La Guardia di Finanza ha sequestrato al porto di Trieste un carico di quasi 30 tonnellate di prodotti del tabacco di fabbricazione estera. Il carico proveniva dal Malawi e il tabacco era destinato alla vendita sul mercato UE - territorio europeo.

Il tabacco era stato falsamente dichiarato come prodotto grezzo, con conseguente riduzione delle tasse doganali e del pagamento dell'IVA. Di conseguenza, le due persone sospettate del commercio illecito, entrambi cittadini turchi, erano in totale evasione di accise, IVA e oneri doganali, provocando danni stimati in 5 milioni di euro per i bilanci dell'UE e nazionali.

Schema del traffico di sigarette contraffatte tra Nord Africa e Italia: 12 arresti e sequestri in Italia

30 novembre 2021 - La Procura europea di Palermo ha condotto un'ope-

razione contro un gruppo criminale sospettato di contrabbando di prodotti del tabacco di manifattura straniera. La Guardia di Finanza di Palermo ha arrestato 12 sospetti e sequestrato 1 motoscafo, 7 veicoli e 16.000 euro in contanti.

I sospettati avrebbero organizzato un traffico di sigarette contraffatte dalla Tunisia alla Sicilia. Una prima organizzazione criminale è stata responsabile dell'approvvigionamento delle sigarette di contrabbando e dell'organizzazione di spedizioni illegali via mare dalla costa nordafricana al confine marittimo con l'Italia, trasferendo anche le scatole di sigarette su imbarcazioni più piccole. Una seconda organizzazione criminale, attiva a Palermo, ha acquistato ingenti quantità di merci importate illegalmente e le ha trasportate in auto per rivenderle sul mercato al dettaglio siciliano.

Le sigarette di contrabbando avevano un valore di mercato di 3,5 milioni di euro e provocavano danni per oltre 6 milioni di euro al bilancio nazionale e dell'UE. A causa di questo grave danno al bilancio dell'UE, l'Ufficio EPPO di Palermo ha preso in carico il caso. Si tratta del primo caso in Italia con mandati di cattura emessi dall'Ufficio di Palermo dell'EPPO.

Abuso di fondi UE nel settore agricolo: sequestrati beni per un valore di 215.000 euro in Italia

18 novembre 2021 - La Procura europea ha condotto un'operazione in cui sono stati sequestrati beni per un valore di 215 mila euro da parte della Guardia di Finanza di Bari. Il sospettato, un operatore turistico della Provincia di Bari, avrebbe utilizzato in modo improprio i fondi del Programma di sviluppo rurale dell'UE 2007-13.

Il beneficiario dei fondi dell'UE ha ricevuto 215.000 euro per ammodernare e ristrutturare una struttura agrituristica e alberghiera. Tuttavia, il proprietario dell'azienda ha utilizzato i Fondi strutturali europei per aumentare il valore di mercato del casale e venderlo a un prezzo più elevato durante il periodo di programmazione. Ha quindi realizzato un profitto illegittimo di 215.000 euro.

Dieci immobili e partecipazioni bancarie di proprietà dell'imprenditore sono stati sequestrati preventivamente, su richiesta di un Procuratore europeo delegato dell'EPPO Roma.

Imbarcazioni da diporto acquistate con fondi UE: sequestrati beni per un valore di 900.000 euro in Italia

4 novembre 2021 - La Guardia di Finanza, guidata dalla Procura europea, ha sequestrato beni per un valore di 900.000 euro per uso improprio di fondi dell'UE. L'indagine è in corso, contro sei indagati, nella Regione Calabria.

Sei imprenditori calabresi hanno acquistato grandi imbarcazioni da diporto nell'ambito del programma "Una Calabria più competitiva", finanziato dall'Unione europea. L'obiettivo di questo programma era promuovere il turismo nella Regione e attirare turisti. Gli indagati però non hanno mai utilizzato le barche in Calabria, ma le hanno spostate in Sicilia dove avrebbero potuto realizzare maggiori profitti.

Di conseguenza, gli indagati hanno abusato dei fondi dell'UE, poiché non hanno utilizzato le barche per lo scopo iniziale previsto.

Oltre 3,5 milioni di mascherine mediche FFP2 e oltre 11 milioni di euro di beni sequestrati in Italia

17 settembre 2021 - Su richiesta dell'EPPO, la Guardia di Finanza di Ravenna ha sequestrato oltre 11 milioni di euro al direttore di due società italiane e a un suo complice per contrabbando di dispositivi di protezione individuale e per frode aggravata ai danni di strutture sanitarie in Regione Emilia-Romagna, che hanno messo a rischio il personale ospedaliero durante la pandemia.

Il sequestro di oltre 11 milioni di euro (composti da 4,2 milioni di euro di utili da evasione di dazi doganali e IVA, e circa 7 milioni di euro di proventi da frode) riguarda i conti correnti dei due indagati e delle società beneficiarie, nonché, se il denaro fosse insufficiente, il consistente patrimonio immobiliare degli stessi individui e società, stimato in 23 fabbricati, 3 terreni, quote societarie e automobili. Inoltre, la Guardia di finanza ha rinvenuto e sequestrato oltre un milione di mascherine mediche FFP2 oggetto della presunta frode ai danni delle autorità sanitarie e oltre 2,5 milioni di mascherine contrabbandate.

Sequestrati 200 mila euro per frode doganale in Italia

8 settembre 2021 - La Guardia di Finanza di Genova ha eseguito un'ordinanza di sequestro preventivo di oltre 200 mila euro, su richiesta dell'EPPO, nei confronti di una società ligure che ha evaso il pagamento dei dazi di frontiera dichiarando una falsa origine delle merci importate.

L'azienda ligure ha importato in Italia elettrodi di tungsteno. Sebbene gli elettrodi fossero fabbricati e confezionati in Cina, sono stati prima trasferiti ad aziende thailandesi che, in cambio di una commissione, hanno preparato tutta la documentazione necessaria per certificare falsamente che la merce fosse di origine thailandese. Successivamente le compagnie thailandesi si sono occupate della spedizione in Italia.

Dichiarando che la merce è stata prodotta in Thailandia (anziché in

Cina), l'azienda italiana ha ottenuto l'applicazione di un dazio del 6%, anziché del dazio maggiore del 63,5% previsto per l'importazione di questa tipologia di prodotto dalla Cina. Di conseguenza, l'azienda ligure si è assicurata un risparmio fiscale illegale di oltre 200 mila euro grazie all'evasione dei dazi alla frontiera e dell'IVA. Il titolare dell'azienda è indagato per il reato di contrabbando.

7.2. Le potenzialità dell'EPPO nel contrasto all'utilizzo illecito dei *cryptoassets*. Intervento del Procuratore europeo Danilo Ceccarelli

Il 3 maggio 2022, presso l'aula magna "Mario Arcelli" dell'Università LUISS "Guido Carli" di Roma, si è svolto il convegno dal titolo "I profili penalistici dei Cryptoassets tra diritto sostanziale e processuale".

Nel corso dell'evento è emerso il pericolo legato al possibile interesse della criminalità organizzata per le diverse tipologie di moneta virtuale, con il rischio che si possa assistere alla creazione di un "paradiso finanziario virtuale", agevolato dal fatto che il sistema delle criptovalute ha natura decentralizzata, in cui ogni transazione risulta garantita e convalidata dagli stessi utenti.

La criminalità organizzata approfitta di questa convenienza perché la criptovaluta è conservata in "portafogli" anonimi cui si accede utilizzando una chiave digitale impersonale. Questo, ovviamente, rende impossibile l'identificazione dell'utilizzatore. Le mafie adoperano questo nuovo tipo di "moneta virtuale" per occultare i propri guadagni criminali e, successivamente, per ripulirli e reimmetterli nei circuiti economici e finanziari legali, attesa anche l'assenza di una regolamentazione efficace su scala nazionale e globale.

Al consesso sono intervenuti autorevoli relatori del mondo accademico e magistratuale, tra cui il Cons. Danilo Ceccarelli, Deputy European Chief Prosecutor dell'European Public Prosecutor's Office (EPPO).

Il magistrato, nel premettere che la Procura europea opera in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, ha rappresentato che tale definizione è molto generica, infatti «non c'è un catalogo chiuso di reati e ciò non rende sempre di immediata percezione l'identificazione della competenza della Procura europea. Possiamo dire che tutti i reati, sia quelli in materia di spese, sia quelli in materia di entrate dell'UE, sono reati che hanno delle caratteristiche di reati economico-finanziari. Consideriamo ad esempio che tutto l'utilizzo del PNRR, oltre 200 miliardi di Euro che verranno utilizzati in Italia nei prossimi anni, oltre al bilancio pluriennale dell'UE, potenzialmente ricade in modo pressoché esclusivo all'interno della competenza della Procura europea. Un Ufficio che sta lavorando già da un anno in maniera molto

intesa, soprattutto con la Guardia di finanza, con cui i mandati si sovrappongono, in quanto rappresenta la controparte naturale della Procura europea, dal punto di vista della polizia giudiziaria.

La struttura rivoluzionaria della Procura europea è, da un lato, legata alla competenza specifica di una qualsiasi Procura con compiti di gestione completa della fase delle indagini, dall'apertura del fascicolo alla sentenza definitiva; tuttavia, non fa questo né a livello territoriale, né a livello nazionale, ma lo fa a livello europeo. È il primo Ufficio che ha dei poteri diretti sovranazionali. Ci sono 22 stati membri dell'UE che fanno parte della Procura europea (l'anno prossimo 23 in previsione dell'ingresso della Svezia) e su questo territorio, per la prima volta così esteso, la Procura ha poteri diretti di esercizio dell'azione penale e di indagine. Questo rende superflua tutta una serie di strumenti tradizionali della cooperazione penale, quali Eurojust e le squadre investigative comuni; avendo noi una capacità operativa diretta all'interno di questi Stati è chiaro che si è in grado di andare oltre il quadro tradizionale.

Operiamo con un Ufficio centrale, con sede a Lussemburgo, dove siedono 22 Procuratori, uno per ciascuno Stato membro, e con le articolazioni territoriali, i cosiddetti Procuratori europei delegati che lavorano all'interno degli Stati membri e che sono i veri titolari effettivi delle indagini. Un Ufficio unico, questo è importante da comprendere, in quanto, mentre da una parte abbiamo i giudici territoriali dei Tribunali degli Stati membri, dal lato della Procura, per la prima volta c'è un Ufficio che, non solo non ha i problemi di conflitti di competenza, tipici delle Procure territoriali nazionali, ma non ha il confine di giurisdizione tra Stati membri, che fino a meno di un anno fa è esistito in modo del tutto naturale. Quale è quindi il grande valore aggiunto della Procura europea quando si tratta di contrastare i reati finanziari e quando si tratta di eseguire dei provvedimenti coercitivi come quelli di sequestro, sequestro preventivo, sequestro del profitto del reato, quando siamo di fronte a un fenomeno così particolare come quello delle cryptovalute? Una delle caratteristiche fondamentali dei cryptoassets è quella della loro totale deterritorializzazione, in quanto non sono legate a una giurisdizione. Verrebbe da dire che questo è forse l'esempio più clamoroso di una tendenza che si sta sviluppando da anni per ciò che riguarda tutta una serie di attività illecite, in particolare tutto ciò che viaggia sul mondo informatico in cui [...] identificare la giurisdizione, dal punto di vista processuale penalistico, è veramente complesso. Quindi si ha una visione molto diversa in cui l'unica risposta possibile e immaginabile è quella dell'allargamento della giurisdizione. Siamo di fronte agli Stati nazionali, per cui comunque esiste una delimitazione; la Procura europea, da questo punto di vista, all'interno dei 22 Stati membri ha una capacità operativa senza precedenti. Possiamo andare a identificare qual'è

lo Stato membro all'interno del quale possiamo agire nel modo più efficace. Questo non vuol dire che facciamo quello che si chiama *forum shopping*, cioè non andiamo a identificare lo Stato membro in cui è più facile fare le indagini. L'allocazione del fascicolo del procedimento dell'indagine a un Procuratore di uno degli Stati membro è legata a dei criteri obiettivi stabiliti nel Regolamento all'articolo 26 e devono essere seguiti.

Il punto è che, però, la nostra capacità operativa dal punto di vista dell'esecuzione dell'indagine e delle misure cautelari all'interno dei 22 Stati membri non è legata a questo criterio, ma è legata al criterio del luogo dove è possibile eseguire la misura. Ad esempio, un sequestro tradizionale si effettua in una banca a Lussemburgo, nell'ambito di una indagine italiana, perché lì si trovano i beni da sequestrare. Nel nostro caso, noi andiamo a localizzare il luogo dove il *virtual asset* è identificabile, dove è possibile eseguire il provvedimento di sequestro. Abbiamo dei Paesi a tecnologia molto avanzata o con attività finanziaria molto sviluppata anche da questo punto di vista, dove ci troviamo effettivamente in una situazione di vantaggio nel momento in cui andiamo a eseguire questo tipo di provvedimenti. In questo caso, come dicevo, ci muoviamo come Ufficio unico: il Procuratore europeo delegato titolare dell'indagine nel Paese X, ad esempio l'Italia, assegna la misura al Procuratore europeo delegato del Paese europeo dove la misura deve essere eseguita e la misura viene messa in esecuzione sotto il coordinamento dell'Ufficio unico. Non siamo più di fronte a una logica in cui un'Autorità di uno Stato membro chiede (anche l'ordine di investigazione europeo è di fatto una richiesta) all'Autorità dell'altro Stato membro di mettere in esecuzione una misura e quindi ci si trova di fronte a due autorità diverse, che hanno priorità diverse, attività diverse, hanno regolamenti e normativa diversi; si agisce all'interno della logica dell'Ufficio unico, quindi tutto quanto viene coordinato dall'Ufficio di Lussemburgo e viene messo in esecuzione con dei tempi che, l'esperienza ci ha già dimostrato, sono straordinariamente più veloci di quelli a cui siamo abituati.

L'altro grande vantaggio ad operare come Procura europea, è quello legato alla facoltà di aprire indagini parallele in più Stati membri. In sede GAFI, nell'ambito di un lavoro che è stato fatto nel 2019, prima che nascesse la Procura europea, una delle raccomandazioni più "spinte" della Guida sul contrasto all'attività criminale sui *cryptoasset* è stata appunto quella dell'apertura di una indagine parallela nel Paese ove deve essere eseguita [la misura cautelare], questo perché quasi sicuramente in questo Paese si può identificare un'attività di riciclaggio. Riciclaggio legato al reato presupposto che viene indagato nell'altro Stato membro o, comunque, un riciclaggio che ha una dimensione sovranazionale; il denaro si muove e il *cryptoassets* ancora

di più, e quindi è possibile andare ad aprire un'indagine per riciclaggio nello Stato membro in cui deve essere eseguita la misura cautelare. In questo caso, di nuovo, le due indagini, quella sul reato presupposto sulla prima fase del riciclaggio e quella sul riciclaggio nello Stato membro in cui deve essere eseguita la misura, vengono gestite dall'Ufficio centrale; viene tutto coordinato a livello centrale e viene tutto gestito proprio con la logica dell'Ufficio unico, non con quella dell'autorità che chiede ad un'altra autorità. Questo, nei casi affrontati, ha evidenziato un valore aggiunto straordinario, per agilità, flessibilità, tempistiche, e anche la capacità di comprendere a fondo e immediatamente il quadro normativo dell'altro Stato membro perché abbiamo dei Procuratori di quello Stato membro che ci riferiscono immediatamente quali possono essere le problematiche, l'interlocuzione con il giudice ed altro [...]. Da questo punto di vista il nostro valore aggiunto è molto evidente.

Il terzo punto che volevo evidenziare, che ha più a che fare con la fase delle indagini che con la fase del sequestro, è la possibilità di effettuare operazioni sotto copertura. Questa, anche nella Guida GAFI, è sottolineata come una delle tecniche di indagine, in assoluto, più efficace per il contrasto a questo tipo di fenomeni che viaggiano su internet, in quanto risulta molto più semplice e soprattutto molto meno rischiosa, rispetto ad analoghe operazioni condotte “fisicamente”».

Al riguardo, il magistrato conclude affermando che «le più grosse indagini svolte finora, a livello mondiale, sui fenomeni criminali legati all'utilizzo dei *cryptoassets* nascono da operazioni sotto copertura. Questo, anche per noi, è una opzione importantissima; nuovamente, non andiamo a scegliere lo Stato membro in cui il procedimento viene gestito, ma andiamo a scegliere lo Stato membro in cui questo tipo di attività investigativa viene svolta. In questo caso, certamente, la deterritorializzazione del fenomeno ci può aiutare moltissimo, perché possiamo andare a selezionare come luogo di esecuzione di questo tipo di misura investigativa uno Stato membro in cui la capacità operativa, sotto questo punto di vista, è particolarmente efficace. Di nuovo, il grande vantaggio dell'avere una Procura con dimensione sovranazionale, che quindi ha una capacità operativa diretta su diversi Stati membri»¹⁵⁵.

7.3. Il ruolo dell'EPPD nel *Recovery plan*

Il Piano per la ripresa dell'Unione europea, denominato “Next Generation EU”, meglio conosciuto come “Recovery plan”, presentato dalla Com-

155) Trascrizione a cura dei compilatori.

missione europea nel maggio 2020, contiene un pacchetto di misure e iniziative che si prefigge di supportare economicamente gli Stati membri al fine di fronteggiare la gravissima crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19¹⁵⁶.

Piano che ha trovato la sua applicazione definitiva dal Parlamento e Consiglio UE nel febbraio 2021 con approvazione del regolamento n. 2021/241¹⁵⁷, istitutivo del “Dispositivo di ripresa e resilienza”.

Nell’ambito del Dispositivo, il meccanismo per la ripresa e la resilienza prevede uno stanziamento di € 672,5 miliardi per le riforme ed investimenti, di cui € 360 miliardi di prestiti e € 312,5 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto.

Le somme *de quibus* verranno erogate agli Stati membri beneficiari, sotto forma di prestiti e di sovvenzioni nel periodo 2021-2027, sulla base di specifici piani nazionali presentati dagli Stati membri.

Il 30 aprile 2021 l’Italia ha presentato il PNRR nazionale.

Il Regolamento istitutivo del Recovery plan detta le linee guida cui gli Stati dovranno adeguarsi per ottenere i fondi.

Il primo approccio di analisi giuridica del Regolamento *de quo* declina verso una riflessione molto importante, consistente nell’evidenziare che l’acquisizione dei Recovery plan da parte degli Stati non dipende solo dalla presentazione di un piano nazionale che sappia assolvere i requisiti richiesti dall’UE.

La sfida epocale del risultato finale, cioè la sfida che gli Stati sono chiamati a superare, per poter in concreto beneficiare dei Recovery plan, si sposta tutto su un terreno *compliance*.

Infatti, gli Stati per ottenere il pagamento dei fondi a loro destinati dovranno saper soddisfare un sistema *compliance*, ovvero dovranno saper dimostrare di aver applicato un sistema di controllo e gestione che abbia assicurato al loro interno una vigilanza sulla corretta gestione dei fondi.

Prova di tale affermazione è che il pagamento effettivo dei Recovery plan da parte dell’UE agli Stati si giocherà totalmente sulla pedissequa applicazione dell’art. 22 del regolamento 2021/241.

L’attuazione da parte degli Stati della disposizione normativa prevista nell’art 22 si può definire, pertanto, la *conditio sine qua non* per ottenere i fondi del Recovery plan. In buona sostanza, soltanto se gli Stati riusciranno a

156) F. SCICOLONE, *Recovery Plan: il risultato dipenderà dalla compliance*, reperibile sul sito www.riskcompliance.it/news/recovery-plan-il-risultato-dipendera-dalla-compliance, 05/2021.

157) Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

dimostrare di avere adottato tutti i sistemi di controllo atti a prevenire conflitti d'interesse, frodi e corruzione potranno acquisire il pagamento dall'UE dei fondi Recovery plan.

L'art. 22 del capo IV del regolamento 2021/241 ha ad oggetto la "Tutela degli interessi Finanziari dell'Unione"; con questo titolo l'UE pone quindi nella *ratio legis* della norma, come fine precipuo, la tutela degli interessi economici, dal momento che saranno ingenti le somme che, in base al Piano, UE dovrà elargire agli Stati.

Nello specifico, il primo comma dell'art. 22 recita: "... Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuari di fondi dello stesso, adottano le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti d'interessi".

Alla lettera c) prevede che la richiesta di pagamento dovrà essere corredata da:

1) una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti d'interesse, delle frodi e della corruzione...;

2) una sintesi degli *audit* effettuati...".

A tal fine gli Stati devono prevedere ai sensi della disposizione normativa sopra citata un controllo interno efficace ed efficiente.

Ciò significa che gli Stati devono provare di avere posto in essere un controllo per la valutazione del rischio in modo efficace, cioè devono saper dimostrare la capacità di aver raggiunto l'obiettivo prefissato avendo attivato una procedura di controlli di valutazione del rischio di conflitto d'interesse, frodi e corruzione.

Devono, altresì, dimostrare un controllo efficiente, cioè devono provare un controllo che miri a dimostrare che hanno raggiunto l'obiettivo in questione raggiungendo il massimo con impiego del minimo di spesa.

In Italia, è stata individuata una gestione del controllo su due livelli: un livello con una cabina di regia centrale mediante la creazione di una struttura di monitoraggio del controllo centrale all'interno del MEF e un livello per ciascun Ministero e Ente territoriale con le creazioni di presidi deputati al controllo.

La sfida, quindi, sarà proprio quella di riuscire a realizzare un Modello di controllo efficace e efficiente in ossequio al regolamento 2021/241 ed il

fatto che gli Stati si giochino tutto su un controllo *compliance* per la prevenzione di rischi proprio di conflitto d'interesse, frode, corruzione per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea – ovvero che il fine recondito sia proprio quello di evitare rischi di conflitti d'interesse, frodi e corruzione – lo si evince anche dal fatto che il Regolamento istitutivo dei Recovery plan abbia affidato, “se del caso”, delle competenze alla Procura europea.

Infatti, l'art. 22, al secondo comma, richiamando gli obblighi degli accordi presi tra gli Stati e la Commissione europea, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 2 e dell'art. 23, alla lettera e) prevede l'obbligo da parte degli Stati medesimi di autorizzare espressamente “se del caso” l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'art. 129 paragrafo 1 del Regolamento finanziario.

Il Regolamento finanziario in questione ha per oggetto la cooperazione finalizzata a tutelare gli interessi dell'Unione.

Importante è ricordare che uno dei motivi principali per il quale l'Unione europea ha fortemente spinto per un'accelerazione sull'inizio dell'attività giudiziaria della Procura europea, è contraddistinto proprio dalla necessità cogente di porre in essere un controllo su una trasparente gestione dei Recovery plan, per il timore che nei confronti di tale gestione si inneschino fatti patologici che si verificherebbero in ipotesi di fenomeni corruttivi, frodi che comporterebbero lesione degli interessi finanziari dell'Unione.

Quindi è interessante rilevare che il Regolamento istitutivo dei Recovery plan ha espressamente richiamato la Procura europea (EPPO).

Il regolamento 2021/241, proprio al fine di far verificare i fatti patologici, al n. 55 dei “consideranda” stabilisce che “la Procura europea dovrebbe poter utilizzare il sistema d'informazione e monitoraggio nell'ambito delle proprie competenze e dei loro diritti”.

L'interpretazione letterale del costruito giuridico *de quo* ne fa derivare che la Procura europea deve essere messa nelle condizioni, da parte degli Stati, di poter utilizzare il sistema d'informazione e monitoraggio nelle materie di competenza.

Altresì, la Procura europea, in base all'indicazione prevista al n. 72 dei consideranda, ha facoltà, in conformità del regolamento 2017/1939, di svolgere indagini di frode, corruzione e conflitto d'interessi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e perseguirli secondo quanto disposto dalla direttiva (UE) 2017/1371 (Direttiva PIF)¹⁵⁸ sulla raccolta e gestioni dei dati e sulle competenze di EPPO.

158) Direttiva (UE) 2017/1371 del 5 luglio 2017 (Direttiva PIF) relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

Come già visto nei paragrafi che precedono, gli altri due organismi destinati dall'Unione europea ai sensi del regolamento 2021/241 al controllo della gestione dei fondi saranno:

- l'OLAF (European Anti-Fraud Office) - Ufficio europeo per la lotta antifrode competente ad indagare sui casi di frode ai danni del bilancio dell'UE e sui casi di corruzione grave;
- la Corte dei conti europea (ECA, *European Court of Auditors*), che è competente all'esame dei conti di tutte le entrate e uscite dell'Unione al fine di accertarne la corretta e limpida gestione finanziaria¹⁵⁹.

7.4. La protezione dei fondi UE contro la frode e i conflitti di interesse delle strutture oligarchiche

La guerra in Ucraina costituisce una sfida per la salvaguardia dello Stato di diritto e per le democrazie degli Stati membri dell'Unione europea, davanti all'avanzare del modello oligarchico di stampo russo.

Per il Parlamento europeo non si tratta solamente di una battaglia ideologica e culturale, ma di un vero e proprio contrasto all'infiltrazione, nei suoi Stati membri, di un metodo di gestione del potere e del denaro che rischia di comprometterne gli interessi finanziari e il bilancio comune, soprattutto in vista del massiccio programma di investimenti per la ripresa economica dell'Unione, che tra Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 e Next Generation EU ammonta a 1800 miliardi di Euro.

Tale situazione di allarme emerge da una relazione del Parlamento europeo adottata il 24 marzo 2022¹⁶⁰, nella quale si afferma che l'UE necessita di misure più severe per proteggere il suo bilancio dall'uso improprio da parte delle strutture oligarchiche.

La predetta relazione evidenzia come la presenza di strutture oligarchiche negli Stati membri abbia raggiunto livelli senza precedenti, citando anche i Paesi in cui questo fenomeno rappresenta un vero problema.

“L'obiettivo di questa relazione è di interrompere il flusso di sovvenzioni UE, soldi dei nostri contribuenti, che finiscono nelle mani degli oligarchi”, afferma il relatore, l'eurodeputato finlandese Petri Sarvamaa (PPE, Finlandia). “Alla luce del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei possibili

159) F. SCICOLONE, *Recovery Plan: il risultato dipenderà dalla compliance*, op. cit.

160) Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2022 sul QFP 2021-2027: lotta contro le strutture oligarchiche, protezione dei fondi dell'Unione contro la frode e conflitti di interessi (2020/2126(INI)), in www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0039_IT.html.

nuovi strumenti, è chiaro che la questione non potrebbe essere più attuale¹⁶¹.

La risoluzione del 24 marzo u.s. definisce l'oligarchia come "qualsiasi classe o gruppo coeso di piccole dimensioni, in grado di prendere decisioni o comandare altri soggetti in contesti politici o non politici, oppure capaci di governare una comunità politica nel proprio interesse, senza rispetto dello Stato di diritto e delle regole democratiche"¹⁶².

Partendo dall'analisi di quanto accade in alcuni Paesi membri, come Ungheria, Bulgaria, Romania, Slovacchia e Cipro, la risoluzione parlamentare evidenzia il rischio attuale che i fondi pubblici di bilanci nazionali o dell'UE siano deviati da gruppi oligarchici nel loro interesse privato, sfruttando il contributo di imprenditori che agiscono per loro conto, celando i reali beneficiari.

Il pericolo, si legge nella risoluzione, è che un'estrema concentrazione di *elite* politiche e finanziarie possa determinare una vera e propria "appropriazione dello Stato" a favore di alcuni gruppi di potere, con la complicità di gruppi criminali e mediante l'instaurazione di legami politici che consentono agli oligarchi di appropriarsi dei mercati nazionali dei mezzi di informazione per interferire con i processi democratici.

In alcuni contesti, secondo il Parlamento, neppure il sistema giudiziario risulterebbe indipendente dagli oligarchi stessi.

Fra le situazioni attenzionate dal Parlamento, c'è ad esempio l'uso dei fondi agricoli della Politica Agricola Comune (PAC), in Romania, Ungheria, Slovacchia, Bulgaria e Repubblica Ceca, dove sono stati rilevati vantaggi sistemici per le grandi aziende agricole (a svantaggio delle realtà di piccole dimensioni), i cui beneficiari hanno stretti legami con i partiti politici al potere.

Per contrastare urgentemente questo sistema, il Parlamento chiede alla Commissione e agli Stati membri di intensificare le misure di contrasto all'accaparramento di terre e agli appalti irregolari.

Altra preoccupazione per il Parlamento è sul fronte dell'abuso strutturale della linea di bilancio del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che è stato impiegato in quegli Stati per la costruzione di ville private degli oligarchi, dissimulate sotto forma di alberghi.

Nel Considerando 22 la relazione evidenzia come in Ungheria, Viktor Orbán abbia accentrato e ridistribuito la ricchezza alla cerchia ristretta di persone a lui vicine attraverso sovvenzioni all'agricoltura; sottolinea che nel periodo 2015-2019, tra tutti gli Stati membri, l'Ungheria ha visto concludersi il

161) [Wwww.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20220317STO25731/il-parlamento-chiede-una-maggiore-protezione-del-bilancio-ue-dagli-oligarchi](http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20220317STO25731/il-parlamento-chiede-una-maggiore-protezione-del-bilancio-ue-dagli-oligarchi).

162) N. 1 "Strutture oligarchiche".

più alto numero di indagini dell'OLAF¹⁶³.

Ma anche in Cechia non va meglio: secondo la relazione (Considerando 25) il 75% dei fondi agricoli europei è stato assegnato alle grandi aziende agricole costituite in società, grazie alla particolare influenza esercitata dal primo ministro Andrej Babis il quale, in palese posizione di conflitto di interessi, avrebbe destinato ingenti risorse europee al gruppo Agrofert, società agro-chimica da lui stesso fondata.

Inoltre, tra gli altri settori che destano preoccupazione per il Parlamento europeo (Considerando 31) vi è la percentuale di appalti aggiudicati con un solo offerente e senza alcun bando, che ammontava a circa il 50% in Cechia e Polonia nel 2018 e 2019, il 40% in Ungheria e Grecia nel 2019 e il 38% in Portogallo.

Il Parlamento europeo segnala anche la mancanza di leggi *ad hoc* per combattere la criminalità di stampo mafioso, nonché l'inadeguatezza della concorrenza nelle gare di appalto, che contribuisce a favorire strutture opache e nepotismo.

Le indagini dell'OLAF hanno messo in luce fenomeni di accaparramento di terreni in Slovacchia, favorite dalle gravi carenze del registro catastale.

Il Parlamento, per fronteggiare tale situazione, sottolinea il ruolo fondamentale e il valore aggiunto della Procura europea nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione e deplora vivamente che vi siano ancora cinque Stati membri che non partecipano ad EPPO, incoraggiandoli ad aderirvi attraverso un adeguato recepimento della direttiva PIF per consentire a EPPO di condurre indagini e azioni penali efficaci.

A tal proposito il Parlamento ricorda (Considerando 38) come la relazione della Commissione sul recepimento della direttiva PIF concluda che, sebbene tutti gli Stati membri abbiano recepito la direttiva, è necessaria un'ulteriore azione per affrontare le questioni in sospeso relative alla conformità, che riguardano principalmente le definizioni di reati e la responsabilità e le sanzioni per le persone giuridiche e le persone fisiche.

Il Parlamento, infine, sottolinea che la cooperazione tra la Procura europea e gli Stati membri è fondamentale anche affinché EPPO raggiunga la sua massima efficacia nel valutare il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo ai fini delle disposizioni in materia di *audit*, osservando con soddisfazione (Considerando 39) che alcuni casi oggetto della risoluzione siano stati recentemente classificati come rientranti nell'ambito di competenza

163) Tra l'altro l'Ungheria, insieme a Irlanda, Polonia, Svezia e Danimarca, non ha ancora aderito alla cooperazione rafforzata di EPPO.

dell'EPPO e plaude al prezioso lavoro dell'OLAF, di EPPO stesso e di Europol nel lottare contro i reati finanziari quali la corruzione, la frode, il riciclaggio di denaro e l'evasione fiscale.

“La cosa più importante è che la Commissione inizi finalmente ad usare tutti gli strumenti a sua disposizione per prevenire l'uso scorretto dei fondi UE”, afferma Sarvamaa.

7.5. Sviluppi e limiti della Procura europea

La convinzione che l'intrinseca dimensione europea del manifestarsi di diffusi e gravi atti lesivi degli interessi finanziari dell'UE non solo giustifichi, ma richieda in maniera improcrastinabile una direzione e un coordinamento a livello europeo delle indagini e dell'azione penale (per la tutela di un bene alla cui protezione sono tenuti insieme l'Unione e gli Stati membri¹⁶⁴) non è stata condivisa da tutti gli Stati riuniti in sede di Consiglio.

Reticenza e scarsa determinazione da parte di alcuni Stati hanno comportato e comportano ancora un irrimediabile ritardo nel processo di unificazione.

Nonostante le ambiziose previsioni dei Trattati, l'UE non è ancora pronta per una “sovranità giudiziaria”, con ciò determinando un contesto di favore per la criminalità.

Pertanto, la cooperazione rafforzata in forma semplificata prevista dall'art. 86 TFUE, si è presentata come unico mezzo a disposizione per superare questa situazione di stallo¹⁶⁵.

L'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata costituisce indubbiamente uno dei fronti più avanzati del dibattito sull'integrazione europea e innumerevoli sono gli argomenti che militano in favore del maggior grado di raggiungimento, da parte della stessa, degli obiettivi prefissati dalla Commissione rispetto a quanto sarebbe avvenuto con l'abbandono di un tale progetto.

Tuttavia, questa modalità istitutiva porta con sé parecchi interrogativi, che meritano di essere approfonditi, pur in assenza della pretesa di trattare l'intero panorama di questioni che una tale istituzione solleva.

In primo luogo ci si chiede quanto potrà funzionare uno spazio giuri-

164) Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, del 17 luglio 2013, del 17 luglio 2013, COM (2013) 534, Relazione preliminare, p. 2, punto 1 e p. 4, punto 3.2.

165) M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo*, n. 3/2016.

dico ancora parzialmente comune e limitato alla tutela di beni specifici, in un contesto generale dove la repressione è riservata al monopolio pressoché esclusivo dei singoli Stati.

Occorre domandarsi se è veramente europea un'azione penale esercitata solo davanti ad alcune giurisdizioni degli Stati membri in quanto la Procura europea costituisce un rimedio solo parziale alla frammentazione dello spazio europeo di repressione penale.

L'obiettivo di realizzare uno spazio giudiziario unico, che la proposta di regolamento del luglio 2013 ha tentato di codificare – si pensi all'espressione ivi contenuta *single legal area* (art. 25.1), che sta ad indicare l'area giuridica all'interno della quale la Procura europea esercita le sue competenze – non viene ancora conseguito: per questo motivo, il riferimento allo spazio giuridico unico non si rinviene nel Regolamento EPPPO¹⁶⁶.

È questa una delle principali controindicazioni derivante da tale istituzione in assenza di unanimità, non solo per quanto riguarda l'uniforme applicazione del diritto dell'UE, ma anche per quanto concerne l'efficace ed equivalente protezione degli interessi finanziari dell'Unione, discendente dal differente grado di persecuzione di tali reati nei Paesi aderenti e non (che ha, infatti, costituito uno dei motivi principali che hanno reso necessaria l'istituzione della Procura europea).

La questione è dunque come proteggere il bene, che non appartiene a una singola comunità nazionale, ma a quella molto più ampia appartenente a tutti i cittadini europei, compresi quelli i cui Governi hanno scelto di non partecipare all'istituzione della Procura.

Da ciò deriva un'ulteriore domanda, e cioè come ovviare alla difficoltà che il Pubblico Ministero europeo incontra nel monitorare l'attività illecita compiuta a danno delle finanze dell'Unione nell'intero territorio dell'UE e come consentirgli di avere una visione complessiva/globale del fenomeno.

Il processo di contrasto dei reati di sua competenza è destinato a subire, probabilmente, un'accelerazione solo negli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata in ragione della specializzazione e concentrazione della Procura europea nella persecuzione di tali reati.

Inoltre, in ragione della mancata realizzazione di una “single legal area”, il ricorso al mutuo riconoscimento dei provvedimenti e delle decisioni giudiziarie rimane perno alla base del sistema di cooperazione.

Occorre oggi verificare se gli obblighi di cui agli articoli 325 TFUE e

166) M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit.

327 TFUE¹⁶⁷ incumbenti sugli Stati non partecipanti (c.d. Stati *out*), sono in grado di attivare la solidarietà reciproca tra gli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e organizzata e ovviare, in tal modo, ad eventuali ritardi causati dal ricorso al mutuo riconoscimento.

L'istituzione di EPPO mediante cooperazione rafforzata costituisce un banco di prova per la verifica della corretta operatività del principio del mutuo riconoscimento¹⁶⁸, che, si auspica, sarà sostenuta dalla condivisione da parte degli Stati *out* degli stessi principi, valori ed impegni e sarà agevolata dalla stipula degli accordi di lavoro tra essi e il nuovo Organo europeo¹⁶⁹.

Infatti, certamente questi accordi dovranno fare del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie la base dei rapporti tra Stati *in* e *out*.

Particolarmente problematiche sono ancora le questioni relative all'esercizio dell'azione penale legate all'istituzione della Procura europea mediante cooperazione rafforzata: si pensi ai casi coinvolgenti sia Stati *in* che Stati *out* quando i criteri sulla scelta della giurisdizione stabiliti dal Regolamento EPPO porterebbero alla competenza giurisdizionale di uno Stato non partecipante.

In queste situazioni l'Organo di accusa europeo sarebbe impossibilitato ad esercitare l'azione penale davanti alle autorità giudiziarie di tale Paese, né potrebbe farlo altrove impedendolo il principio del giudice naturale, previsto dall'art. 6.1 della CEDU e dall'art. 47.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Tuttavia, se i competenti organi di accusa degli Stati non partecipanti decidessero di non perseguire la condotta costituente reato ai sensi della direttiva PIF, oltre alla vanificazione degli sforzi di EPPO in termini di raccolta di informazioni, di prove e di indagini e all'inefficacia dell'azione repressiva, si potrebbe configurare anche una violazione del principio di uguaglianza all'interno dell'Unione europea.

Infatti, condotte analoghe verrebbero perseguite dall'EPPO se poste in essere in Stati *in* o da cittadini di tali Stati, mentre potrebbero restare impuniti se commesse in Stati non aderenti alla cooperazione rafforzata¹⁷⁰.

Inoltre, come già anticipato, l'assenza di un codice di procedura penale

167) Ci si riferisce, rispettivamente, all'obbligo di adottare misure dissuasive contro la frode e di assicurare un livello di protezione degli interessi finanziari dell'UE che sia efficace e all'obbligo di non ostacolare l'attuazione della cooperazione rafforzata.

168) M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit.

169) Vds. art. 99 del regolamento (UE) 2017/1939.

170) M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, op. cit.

europeo, uniforme in tutti gli Stati membro di EPPO, può comportare la consapevole scelta da parte del soggetto agente del luogo ove delinquere, ovvero la possibilità, da parte delle autorità inquirenti, di scegliere lo Stato membro in cui investigare o in cui procedere, con inevitabile impatto sulle garanzie del diritto di difesa dell'indagato/imputato.

Ne discende la necessità che queste circostanze vengano regolamentate negli accordi tra la Procura europea e gli Stati non partecipanti¹⁷¹.

Come noto, la competenza dell'EPPO è limitata a individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 – quale attuata dal diritto nazionale – e di quelli che sono indissolubilmente connessi a tali reati, purché siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, oppure da un loro cittadino o da una persona che al momento del reato era soggetta allo statuto o al regime applicabile dello Stato membro competente¹⁷².

Quanto alle modalità di acquisizione delle informazioni, su tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e sulle autorità nazionali degli Stati membri partecipanti grava l'obbligo di informare immediatamente la Procura europea di qualsiasi condotta che possa costituire un reato di sua competenza.

Sotto il profilo degli atti di indagine, la Procura europea può disporre perquisizioni, sequestri probatori e preventivi, acquisizioni di oggetti, dati e documenti pertinenti al reato, nonché intercettazioni di comunicazioni elettroniche e disporre misure cautelari personali, anche tramite lo strumento del mandato di arresto europeo.

Problemi possono sorgere in merito allo svolgimento dell'indagine in casi transfrontalieri, qualora le misure investigative vadano eseguite in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata avviata l'indagine e non partecipante alla cooperazione rafforzata.

Infatti, in tali ipotesi il Procuratore europeo delegato che ha avviato le indagini non può avvalersi della collaborazione del suo omologo del luogo in cui va eseguita la misura investigativa, in quanto non esistente.

La prova potrà quindi essere ottenuta facendo ricorso alle modalità esistenti, in particolare utilizzando gli strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di un altro Stato membro, avvalendosi dell'attività di coordinamento sovranazionale delle indagini penali svolta da Eurojust, o, da

171) L. ROCCATAGLIATA, *Il Consiglio UE approva definitivamente il regolamento istitutivo della Procura europea. L'EPPO è infine realtà*, in *Giurisprudenza penale Web*, 2017.

172) Vds. *considerandum* 11 e artt. 22 e 23 del regolamento (UE) 2017/1939.

ultimo, attraverso la presentazione di rogatorie nei vari Stati membri interessati, eventualmente con l'assistenza della Rete giudiziaria europea.

Inoltre, essendo Eurojust l'interlocutore privilegiato di EPPO, il collegamento e il coordinamento tra questi due organismi europei è molto più agevole rispetto alla situazione in cui siano due autorità nazionali a rivolgersi ad Eurojust.

Una volta raccolta la prova negli Stati *out*, la concentrazione delle indagini sulle frodi comunitarie presso un organismo investigativo giudiziario europeo comporta la possibilità di farla circolare nel territorio degli Stati *in* e la possibilità per EPPO di utilizzarla in altri casi collegati di sua competenza; è evidente, quindi, il salto di qualità in tal senso.

Con riferimento all'azione penale, al rinvio a giudizio e ai poteri connessi (in particolare il potere di formulare l'imputazione, partecipare all'assunzione delle prove ed esercitare i rimedi disponibili) questi possono essere esercitati da parte di EPPO, sempre che sia competente *rationae personae* o *loci*, davanti alle autorità giurisdizionali degli Stati *in*.

Il vantaggio che ne deriva è che le indagini penali collegate (o relative ad un unico fatto storico) da condurre in Stati membri partecipanti, piuttosto che essere procedimenti separati vengono condotte da un unico Ufficio con piena visione dei fatti e con il potere di esercitare l'azione penale davanti ad una sola giurisdizione nazionale nei confronti di tutti gli imputati.

Ai singoli accordi tra la Procura europea, gli Stati non partecipanti e le agenzie dell'Unione è quindi affidato il compito di massimizzare, nelle condizioni date, gli effetti della loro collaborazione.

Un ulteriore e analoga riflessione circa le modalità di collaborazione tra Stati, occorre porsi anche con riferimento alle indagini sulle persone giuridiche.

Da una interpretazione letterale del regolamento UE n. 2017/1939, la Procura europea – e dunque i PED – sono competenti ad indagare sui reati previsti dall'art. 22 anche nei confronti di persone giuridiche, ma non in tutti gli Stati membri è prevista la responsabilità da reato degli enti, come invece è previsto in Italia anche con riferimento ai reati PIF inseriti nel catalogo previsti dal d.lgs. 231/2001, ampliato a seguito della legge di delegazione europea n. 117/2019 e del discendente d.lgs. n. 75/2020 di recepimento della Direttiva PIF¹⁷³.

Un'ultima riflessione, in parte già anticipata nell'ambito del par. 2.3.2., attiene ai limiti connessi con l'effettiva garanzia del diritto della difesa. La Procura europea si pone come strumento europeo di repressione di determi-

173) Cfr. cap. 1, par. 1.3.3.

nati tipi di reato avvalendosi di procedure processuali statuali, ciò rivelandosi, di fatto, potenzialmente lesivo dei diritti della difesa, nella pratica e concreta difficoltà di garantire una difesa adeguata dell'indagato poi imputato.

Il riferimento normativo al rispetto della Carta dei diritti dell'UE ha di fatto una valenza relativa in assenza di una specifica indicazione delle modalità per garantire i diritti di difesa e, pertanto, fin quando non si giunge a una pur minima armonizzazione delle procedure in vigore nei vari Stati membri che partecipano alla Procura europea.

A fronte della possibilità di adottare misure coercitive assolutamente intrusive, si rileva l'assenza di disposizioni tese ad armonizzare la durata delle misure cautelari, le garanzie sottese a una perquisizione domiciliare, alle questioni relative ai difensori d'Ufficio, al gratuito patrocinio, alle intercettazioni telefoniche o ai captatori informatici.

In tale contesto, non sono da sottovalutare le altre criticità legate alla difesa dell'indagato e ai problemi di carattere tecnico-pratico cui può andare incontro l'avvocato in termini, ad esempio, di accesso agli atti, di possibile e concreta presenza in occasione dell'interrogatorio, di concreta possibilità di interrogare una persona sulle cui deposizioni si fonda l'accusa.

In sintesi, nel sottolineare che il Procuratore europeo esercita l'azione penale dinanzi all'autorità giudiziaria nazionale, la quale continua ad agire secondo le competenze e i principi normativi che derivano dallo Stato membro di appartenenza, è lecito pensare che la scelta dello Stato presso il quale incardinare il processo possa determinare non solo notevoli difficoltà sotto il profilo difensivo, ma anche incidere sotto il profilo delle differenti garanzie che vengono previste per l'indagato/imputato.

Conclusioni

La Procura europea è sicuramente una delle iniziative più ambiziose in materia di contrasto della criminalità nell'ultimo decennio. È stata istituita per far fronte alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e pertanto opera quale procura specializzata nella criminalità dei "colletti bianchi", che prende di mira le spese e le entrate del bilancio dell'UE.

Oltre ad essere una struttura complessa, è chiamata a operare in base a 22 diversi regimi di diritto processuale penale, utilizzando attrezzature, tecnologie, metodi e linguaggi diversi e tuttavia lavorando come un unico ufficio. Per la prima volta nella storia, un'autorità sovranazionale sta procedendo davanti ai tribunali nazionali.

Sebbene l'istituzione mediante lo strumento della cooperazione rafforzata possa esporre a critiche e perplessità, l'esistenza stessa di un organo inquirente sovranazionale e indipendente dotato di autonome competenze investigative è destinato a contribuire comunque all'affermazione di quel comune senso di giustizia, così cruciale per la futura costruzione dell'identità europea.

Anche se comune a solo alcuni Stati membri, il Procuratore europeo conferisce una nuova dimensione alla questione specifica della tutela del bilancio dell'UE da danni derivanti da un'attività criminosa, contribuendo a rafforzare l'idea della necessità di un organo di accusa euro-unitario in un'ottica di passaggio dalla cooperazione in materia penale all'integrazione europea vera e propria.

È dunque ben possibile che l'attuale configurazione dell'EPPO e del complessivo sistema di norme in cui esso è calato costituisca nient'altro che una fase propedeutica a una maggiore armonizzazione o addirittura a una unificazione giuridica settoriale, capace di rendere più agevole l'azione di contrasto ai reati lesivi delle finanze UE condotta dagli operatori del diritto dei Paesi europei, nonché di assicurare risposte punitive e diritti processuali identici per tutti gli autori di tali reati.

È anche verosimile ritenere che la Procura europea si presti a favorire il processo di integrazione penale europeo, incentivando talune forme di ravvicinamento dei sistemi penali nazionali. Gli ostacoli frapposti dalle diverse discipline probatorie nazionali rispetto alla valutazione da parte dei tribunali dei Paesi UE delle prove fornite dalla Procura europea in merito ai "reati PIF" potranno favorire riforme tese ad attenuare le differenze tra i diversi ordinamenti nazionali circa l'ammissibilità e l'utilizzabilità delle prove formate negli altri Stati membri.

Come si è visto, la creazione dell'EPPO muove dall'idea di introdurre un organo accusatorio unificato a livello europeo destinato a interfacciarsi con i tradizionali organi giudiziari a carattere nazionale.

Si tratta di una idea dotata di una portata rivoluzionaria non troppo diversa, in fondo, da quella propria delle più note ed emblematiche invenzioni della modernità. Tutte queste invenzioni si sono contraddistinte dal loro difficilissimo rodaggio e dal loro lento e faticoso affinamento; basti pensare, per limitarsi a talune delle più emblematiche invenzioni in materia di mobilità, all'automobile e all'aeroplano¹⁷⁴.

Allo stesso modo, sarebbe stato insensato pretendere che tale nuovo

174) A. BERNARDI, *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, fascicolo n. 11/2021.

organo nascesse già in tutto e per tutto pronto a svolgere ineccepibilmente i suoi difficilissimi compiti.

Ciò che appare importante è che i “difetti” dell’EPPO non inducano i giuristi a invocarne l’abolizione e che gli Stati UE non abbiano il timore che l’eventuale evoluzione di tale organo¹⁷⁵, necessaria a innalzarne il livello di efficacia e al contempo di legalità, comprometta le loro prerogative sovrane in materia penale.

Per accogliere l’EPPO nel giusto modo bisogna concentrarsi sull’essenziale; ai fini di una efficace attività di contrasto alla criminalità transnazionale, e in particolare alle frodi comunitarie, nell’Europa senza frontiere non bastano le Procure nazionali e gli attuali imperfetti meccanismi di cooperazione giudiziaria.

Nel senso, si è espressa Laura Kövesi, Procuratore capo europeo: “Europeo non può voler dire debole! L’EPPO è uno strumento molto potente per proteggere le spese e le entrate del bilancio dell’UE attraverso il diritto penale. A 20 anni dall’Eurozona, abbiamo creato l’EPPO zone. Inserito nelle magistrature nazionali dei 22 Stati membri partecipanti, l’EPPO è in prima linea di difesa dello Stato di diritto nell’UE. I primi 7 mesi delle nostre operazioni hanno chiarito almeno una cosa: se siamo ostacolati nell’esercizio delle nostre competenze, è in gioco la protezione del bilancio dell’UE”.

Il miglioramento del livello di protezione degli interessi finanziari dell’UE deve iniziare con l’aumento del livello di individuazione delle frodi dell’UE; le differenze tra gli Stati membri al riguardo sono, da troppo tempo, significative e la Procura europea è l’unica istituzione in grado di impegnarsi al fine di colmare queste lacune, con il sostegno delle Forze dell’ordine e dei suoi partner nazionali e internazionali.

Bibliografia

BALSAMO A., *Il coordinamento tra la Procura generale della Corte di Cassa-*

175) Cfr., in particolare, *Renforcer la justice climatique européenne et créer un parquet environnemental européen*, proposta avanzata nell’ambito della Conferenza sul futuro dell’Europa, in www.futureu.europa.eu e la Comunicazione della Commissione europea “Un’Europa che protegge: un’iniziativa per estendere le competenze della Procura europea (EPPO) ai reati di terrorismo transfrontaliero”, 12 settembre 2018, Registro documenti della Commissione europea - COM (2018) 641 final, quali proposte avanzate nel quadro di alcune importanti iniziative da parte di istituzioni europee, al fine di valutare l’estensione della competenza dell’EPPO al campo del terrorismo ed eventualmente anche ad altre tipologie di crimini gravi, quali ad esempio quelli in materia di ambiente.

- zione, la Procura europea e gli altri organismi internazionali, in *Sistema penale*, 4 dicembre 2019
- BELFIORE R., *I Procuratori “super distrettuali” per i reati che ledono gli interessi finanziari dell’unione europea: un nuovo “terzo binario” investigativo*, in *Sistema penale*, fascicolo 12/2021
- BELYAEVA Y., *Problemi dell’istituzione della Procura europea e del suo ruolo nella lotta alla corruzione nel territorio dell’Unione europea*, in *Bollettino “Scienze umane, socioeconomiche e sociali”*, n. 3, 2017
- BERNARDI A., *Note telegrafiche su genesi, evoluzione e prospettive future della Procura europea*, in *Sistema penale*, fascicolo n. 11/2021
- CASAZZA A., *Il regime degli scambi intracomunitari e la strategia di contrasto alle frodi IVA*, Master di II livello in Diritto tributario internazionale presso la Libera Università Maria Santissima Assunta (L.U.M.S.A.), 2020
- CORSARO C. - ZAMBRINI M., *Il recepimento della Direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L’ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in *Giurisprudenza penale web*, 2020
- DALIA A.A. - FERRAIOLI M., *Manuale di diritto processuale penale*, Cedam, Padova, 2010
- DE AMICIS G., *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale. Verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, in *Quaderni di diritto penale comparato, internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2007
- DE AMICIS G., *Eurojust*, in AA.Vv., *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Giuffrè, Milano, 2007
- DELMAS-MARTY M. - VERVAELE J.A.E., *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, AntwerpenGroningen-Oxford, 2000, vol. I (per la traduzione italiana, cfr. *Corpus juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, a cura di G. Grasso - R. Sicurella, Milano, 2003)
- FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d’istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo*, n. 3/2016
- GAGLIARDI G., *Procura europea. Siamo davvero pronti in assenza di un codice di procedura penale europeo? Una nuova sfida per l’avvocatura e la magistratura*, in *Giurisprudenza penale*, n. 1/2021
- HRYNIUK V., *Analisi storica e giuridica della formazione e dello sviluppo delle funzioni dell’accusa nel procedimento penale interno (secoli X - XIX)*, Edizione n. 1 “Prospettive europee”, 2017

- KHORSUNENKO O., *Ufficio del Procuratore dell'Ucraina e degli Stati membri dell'Unione europea: uno studio comparativo. Dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Istituto di Stato e diritto V. Koretsky, Accademia nazionale delle scienze dell'Ucraina, Kiev, 2018
- KRAVCHUK V., *Procura dell'Ucraina e dell'integrazione europea*, in *Rivista giuridica internazionale ucraino-greca «Ricerca giuridica comparata»*, n. 1, 2009
- KURBATOVA I., *Formazione e sviluppo della Procura in Ucraina: aspetto storico e giuridico*, in *Rivista nazionale di diritto: teoria e pratica*, n. 3, 2019
- LOMBARDI F., *La Procura europea dal Corpus juris al decreto legislativo n. 9 del 2021*, in *Processo penale e giustizia*, n. 4/2021
- MALANYUK A., *Procedimenti in materia penale relativa alle relazioni internazionali, secondo le leggi dell'Ucraina: dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Accademia degli avvocati dell'Ucraina, Kiev, 2004
- ORLYK D., *Analisi storica dell'evoluzione delle disposizioni che disciplinano lo status del Pubblico Ministero nei procedimenti penali*, in *Bollettino scientifico della Kherson State University*, Serie di leggi n. 6-1, 2014
- ROCCATAGLIATA L., *Il Consiglio UE approva definitivamente il Regolamento istitutivo della Procura europea. L'EPPO è infine realtà*, in *Giurisprudenza penale web*, 2017
- SALAZAR L., *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, n. 4/2021
- SOKALSKA O., *Magistratura e magistratura in Ucraina (XVI - inizio XVII secolo): dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Kiev, 2006
- SOKIRAN M., *Principi amministrativi e giuridici di ravvicinamento della legislazione ucraina alla legislazione dell'UE nel campo della gestione dei rifiuti. Dissertazione per il grado di candidato in giurisprudenza*, Società per azioni privata «Accademia interregionale di gestione del personale», Kiev, 2018
- STEFANCHUK M., *Presupposti storici e legali per la formazione della funzione della Procura dell'Ucraina di rappresentare gli interessi di un cittadino o dello stato in tribunale*, in *Giornale scientifico dell'Accademia nazionale della Procura dell'Ucraina*, n. 4, 2014
- VENCONI A., *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'Unione dalla Convenzione Pif alla Proposta di direttiva PIF*, in *Dir. pen. con.*, 2016
- ZOZULYA Y., *Genesi della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione eu-*

ropea e l'Ucraina nel campo della sicurezza, degli affari interni e della giustizia, in Bollettino dell'Accademia degli avvocati dell'Ucraina, n. 2, 2011

Sitografia

www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf
www.corteconti.it/Download?id=8930d213-fb46-43d8-b0a5-7553c1d1feca
www.ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/horizon-europe_it
www.eca.europa.eu/en/Documents/EPPO-ECA_Working-arrangement_EN.pdf
www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/02/08/recovery-fund-sovranita-retorica
www.eppo.europa.eu/en/news
www.eppo.europa.eu/en/news/eppo-investigates-eu54-billion-worth-loss-eu-budget-its-first-7-months-activity
www.eppo.europa.eu/en/news/eurojust-and-eppo-sign-working-arrangement-facilitate-cooperation
www.eppo.europa.eu/en/news/europol-and-eppo-establish-working-relationship
www.eppo.europa.eu/en/news/strong-partners-crime-fighting-eppo-signs-working-arrangement-ukrainian-prosecutor-generals
www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf
www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/Working%20Arrangement%20between%20EPPO%20and%20the%20Prosecutor%27s%20General%20Office%20%28PGO%29%20of%20Ukraine.pdf
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020R2094
www.europa.formez.it/content/resceu-meccanismo-unionale-protezione-civile-2021-2027
www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0039_IT.html
www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0337_IT.html
www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20220317STO25731/il-parlamento
www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti
www.gp.gov.ua
www.gp.gov.ua/ua/posts/irina-venediktova-zustrilasya-z-golovnim-prokurorom-jes-lauroyu-kevesi

www.ministropersud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/che-cose
www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/approfondimenti/pnrrapprofondimento
www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/feasr
www.procuracassazione.it/procura-generale/it/nov.page?contentId=NOV11259
www.riskcompliance.it/news/recovery-plan-il-risultato-dipendera-dalla-compliance
www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/367143.pdf
www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_036
www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_258
www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0223900-15#n69

La gestione del fenomeno migratorio dai c.d. “Paesi Sicuri”. Procedure accelerate e misure in caso di diniego

di Luca Fodarella*

Abstract

Il sistema Dublino, di certo non concepito per assicurare una ripartizione sostenibile delle competenze relative ai richiedenti protezione internazionale in tutta l’UE, si è dimostrato particolarmente gravoso per alcuni Stati e di contro troppo favorevole verso altri.

L’immigrazione ha da sempre rappresentato per l’Europa allo stesso tempo una sfida e un’opportunità se si considera che il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS nell’acronimo inglese) è stato al centro della politica europea in materia di asilo degli ultimi vent’anni, fin dal famoso Consiglio europeo di Tampere del 1999, nelle cui conclusioni esso veniva menzionato per la prima volta e che segna la presa di coscienza da parte degli organi della Comunità europea che il problema dell’immigrazione può essere affrontato solo con delle linee comuni e su solide regole di solidarietà da parte dei Paesi membri, mettendo per un attimo da parte quegli egoismi nazionali che ad oggi hanno bloccato questa riforma.

Questo lavoro ha l’obiettivo di effettuare un’analisi sull’evolversi della gestione delle politiche in materia di protezione internazionale attuate fino a questo momento dall’Unione europea, focalizzandosi in particolare su cosa è stato fatto e su quelle che sembrano essere le nuove spinte verso una sostanziale riforma dell’attuale sistema.

Proprio in questo contesto si inserisce il concetto di Paese sicuro, che sebbene non nuovo, poiché presente già da alcuni anni negli atti dell’Unione, è uno degli strumenti su cui si punta per far fronte all’enorme massa di domande di protezione internazionale che molti Stati dell’Unione si trovano oggi ad affrontare.

Il concetto di Paese sicuro – e in particolare nella sua declinazione di Paese di origine sicuro – è già presente in molti Stati europei, tra cui l’Italia, ma purtroppo ogni stato membro dell’Unione mantiene una propria lista che

(*) Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

si differenza da quella degli altri e che inevitabilmente si ripercuote sulle domande d'asilo dei cittadini che provengono da quei Paesi e che in questo momento vedono la propria domanda d'asilo con esiti diversi in relazione allo Stato europeo in cui viene presentata.

Le istituzioni europee hanno cercato con forza di superare tale discriminare con l'introduzione di una lista di Paesi sicuri comune a livello europeo, in grado di rispondere alle diverse critiche, alcune anche fondate, che sono state indirizzate a questa procedura.

Ad oggi il progetto sembrerebbe arenato per le problematiche che analizzeremo in maniera dettagliata in uno specifico paragrafo di questo lavoro.

Quello che però rileva è che nonostante le critiche mosse da più parti il target della politica dell'UE in materia di asilo rimane indissolubilmente fedele ai propri valori di riferimento, ossia quelli di cercare ad ogni modo di offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale in uno degli Stati membri.

Infine constateremo anche che mentre l'Italia sta cercando di adeguare la propria legislazione al concetto di Paese di origine sicuro in un susseguirsi di decreti legge, di cui l'ultimo datato 2020, l'UE e alcuni Stati membri si siano spinti oltre teorizzando le definizioni di primo Paese d'Asilo, Paese terzo sicuro.

Tutti questi aspetti verranno trattati in questo lavoro sottolineando ciò che è stato fatto, ma soprattutto quello che è in programma di realizzarsi e che ovviamente per vedere la luce ha bisogno di tempi di gestazione lunghi, ma comunque inevitabilmente necessari per una creatura di tale complessità quale l'Unione europea.

Tuttavia quello che appare è che ormai il solco sembra tracciato in questa direzione e difficilmente si potrà tornare indietro.

* * *

The so called "Dublin Regulation", which has not been surely conceived to ensure a fair distribution of responsibilities related to asylum seekers across the whole EU, resulted to be particularly hard for some countries and, on the other hand, excessively profitable for others.

The issue of immigration has always represented for Europe a challenge and, at the same time, an opportunity if we take into account that the Common European Asylum System (CEAS according to the English acronym) has been the focus of the European policy in the field of asylum in the last twenty years, since the well-known Tampere European Council was signed in 1999, in the conclusions of which the CEAS, that was mentioned for the first time, illustrated the awareness of EU bodies that the problem of immigration can

be faced only by means of a strong feeling of solidarity and a fair sharing of responsibilities among Member States, thus moving beyond national self-interests which have been hampering this reform until today.

This dissertation is aimed at carrying out an analysis about the development of the management of policies concerning the international protection of refugees which have been implemented so far across the European Union, with a special focus, in particular, on the initiatives which have been adopted as well as on those which will be introduced to bring about a substantial reform of the current system.

In this framework, the concept of safe country is taken into account, but it is not a new concept, since it has been part of the European Union's policy for several years, thus representing one of the tools to be used to properly manage the huge amount of applications for international protection which many EU Member States have to face nowadays.

The concept of safe country – considering, in particular, its meaning of safe country of origin – is already well-known by some European countries, including Italy, but unfortunately every EU Member State keeps its own list which is different from the lists of the other countries. As a matter of fact, this issue affects the asylum seekers coming from the various countries who, therefore, get different results according to the European country in which their application is submitted.

The European institutions have tried to solve this problem by means of the introduction of a common list of safe countries at European level, with the aim of responding to the different negative remarks which, in some cases, were well-grounded in relation to this procedure.

Nowadays, this project seems to be temporarily stopped because of the problems which have been analyzed in details in a specific paragraph of this dissertation.

However, it is underlined that, despite the negative remarks submitted by several parties, the target of EU policy in the field of asylum has been always adjusted to its own reference values, that is to say those based on the commitment aimed at providing an appropriate status to every individual coming from a third country, who needs international protection in one of the Member States.

Finally, I have considered that while Italy is trying to adjust its own legislation to the concept of safe country of origin by means of several decree laws, such as the last one issued in 2020, the European Union and some Member States have increased their commitment in proposing the definitions of first country of asylum, safe third country.

All these aspects have been dealt with in this dissertation and I have pointed out all the initiatives which have been already implemented but, above all, the initiatives which have been planned and which, obviously, need a long time to be started. As a matter of fact, this long time is necessary to implement this project in a complex context such as the one represented by the European Union.

However, it is evident that this trend is developing and it is impossible to turn back.

* * *

1. Il concetto di “Paese sicuro”

1.1. Quadro normativo nazionale di riferimento

Nel diritto dell'UE, il concetto di “Paese sicuro” (*safe country*) si ricollega, in linea di principio, alla protezione generale e costante in quel Paese dei diritti fondamentali della persona indipendentemente dal suo status giuridico (migrante, richiedente protezione, estradando, ecc.) e dal provvedimento di cui è destinatario (rimpatrio, concessione della protezione, estradizione, espulsione, ecc.). Oltre che tra Stati membri dell'UE, il concetto di *safe country* si applica: 1) al primo Paese di asilo (il Paese terzo dove il richiedente ha già goduto di protezione prima di entrare nell'UE e dove può ancora avvalersi di tale protezione); 2) a qualunque altro Paese terzo da dove la persona provenga, risieda o sia transitato; 3) al Paese di origine di cui il richiedente ha la nazionalità.

L'art. 7-*bis* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. decreto sicurezza), introdotto in sede di conversione dall'art. 1 della l. 1° dicembre 2018, n. 132, ha inserito nel d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 l'art. 2-*bis*, intitolato «Paesi di origine sicuri».

Il nuovo art. 2-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008 è articolato in cinque commi e recita:

«Art. 2-*bis* (Paesi di origine sicuri) - 1. Con decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, è adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri sulla base dei criteri di cui al comma 2. L'elenco dei Paesi di origine sicuri è aggiornato periodicamente ed è notificato alla Commissione europea.

2. Uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico,

dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione quali definiti dall'articolo 7 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone.

3. Ai fini della valutazione di cui al comma 2 si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese ed il modo in cui sono applicate; b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, aperto alla firma il 19 dicembre 1966, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984, in particolare dei diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della predetta Convenzione europea; c) il rispetto del principio di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra; d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

4. La valutazione volta ad accertare che uno Stato non appartenente all'Unione europea è un Paese di origine sicuro si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, che si avvale anche delle notizie elaborate dal centro di documentazione di cui all'articolo 5, comma 1, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

5. Un Paese designato di origine sicuro ai sensi del presente articolo può essere considerato Paese di origine sicuro per il richiedente solo se questi ha la cittadinanza di quel Paese o è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel Paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova.

La descrizione del concetto di «Paesi di origine sicuri» per come definito dall'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 consiste in una lista di Stati non appartenenti all'Unione europea, adottata con decreto ministeriale, considerati «sicuri» in quanto sia possibile dimostrare, «sulla base del loro ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico

e della situazione politica generale» nonché di una serie di indicatori delineati al co. 3, che, «in via generale e costante», «non sussistono atti di persecuzione, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale». La valutazione volta ad accertare se un Paese possa definirsi «sicuro» ai sensi di questi criteri si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti.

Il decreto di designazione di uno Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri e i successivi decreti di aggiornamento dell'elenco possono senz'altro qualificarsi quali atti normativi o atti amministrativi generali. Più precisamente si tratta di un atto normativo in quanto introduce un'effettiva innovazione dell'ordinamento attraverso “una disciplina generale ed astratta di (un numero indefinito e non determinato nel tempo) rapporti giuridici”. Infatti, le norme analizzate rendono evidente che la qualificazione di un Paese di origine come sicuro comporta effetti generali ed astratti su qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da qualsiasi cittadino di quello Stato o dall'apolide che vi risiede.

Trattandosi di atti normativi, tali decreti potrebbero ritenersi esenti dall'obbligo di motivazione in fatto e in diritto, poichè l'obbligo di motivazione non è richiesto per tali atti dall'art. 3, comma 2 d.lgs. n. 241/1990, il che pare implicitamente confermata dal testo (non motivato) del decreto del MAE 4 ottobre 2019. In realtà la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che “nel caso di atti normativi e amministrativi generali, al di fuori dei casi in cui è esigibile una specifica motivazione in ragione dell'immediata e diretta incidenza su specifiche situazioni soggettive, l'onere di motivazione risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e criteri che sorreggono le scelte, senza necessità di una specifica motivazione. Costituisce in sé una motivazione, la coerenza delle scelte con le finalità enunciate dall'atto come proprie”.

1.1.1. Decreto interministeriale 4 ottobre 2019 (Elenco dei Paesi considerati sicuri e metodologia valutativa)

Con proprio decreto del 4 ottobre 2019 (pubblicato sulla g.u. del 7 ottobre 2019), il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, ha esercitato la fa-

coltà prevista nell'art. 2-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 ed ha adottato l'elenco dei Paesi di origine sicuri ai fini delle procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale.

L'art. 1, comma 1, del decreto interministeriale del 4 ottobre 2019 indica i Paesi che sono considerati al momento sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina.

L'aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri, previsto dall'articolo 2-*bis*, comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, può essere disposto con decreto del Ministro degli Affari Esteri, di concerto coi Ministri dell'Interno e della Giustizia, sulla base di informazioni precise e aggiornate su ogni Stato. Tali informazioni, come detto in precedenza, devono essere raccolte dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo o fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR o dal Consiglio d'Europa o da altre organizzazioni internazionali competenti o ad essa inviate dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o dal Ministero dell'Interno o dal Ministero della Giustizia o su altre fonti di informazione.

In via generale l'aggiornamento consiste in uno dei seguenti provvedimenti:

a) espunzione (eventualmente anche per un periodo che può variare da uno a due anni) di un determinato Stato dall'elenco, a seguito di perdita, anche parziale, dei requisiti previsti; al termine del periodo di espunzione è effettuata una verifica, finalizzata a valutare se, ai fini di una eventuale reintroduzione nell'elenco risulti nuovamente verificata la sussistenza di tutti gli elementi indicati;

b) inserimento nell'elenco di un altro Stato, nel quale risultino verificati tutti gli elementi;

c) eliminazione dall'elenco di determinate categorie di persone per le quali si prevedeva l'esclusione degli effetti della designazione di Paese di origine sicuro, a seguito del verificarsi anche per costoro di tutti gli elementi indicati;

d) inserimento nell'elenco di categorie di persone, anche nuove, in relazione alle quali sono esclusi gli effetti della designazione di Paese di origine sicuro, a seguito della mancanza o della perdita, anche parziale, seppur limitata a tali categorie di persone, degli elementi indicati nei motivi generali previsti;

e) conferma dell'inserimento di un determinato Stato nell'elenco, a seguito del perdurare degli elementi previsti;

f) conferma della previsione di determinate categorie di persone per le quali sono esclusi gli effetti della designazione di Paese di origine sicuro, a seguito del perdurare per tali categorie della mancanza anche parziale degli elementi previsti;

g) conferma del non inserimento, anche a seguito della verifica successiva all'espunzione, di un determinato Stato nell'elenco dei Paesi di origine sicuri, a causa della perdurante mancanza, anche parziale di tutti gli elementi previsti;

La richiesta motivata di aggiornamento recante uno o più dei provvedimenti sopra indicati potrebbe essere promossa anche in via d'urgenza e in qualsiasi momento e comunque ogni anno:

a) dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nell'esercizio dei suoi compiti previsti dall'articolo 5 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e successive modificazioni, previo parere del rappresentante in Italia dell'UNHCR o su sua richiesta; la richiesta della Commissione e la richiesta e il parere dell'UNHCR devono essere tempestivamente inviate al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia, a cui spetta concertare il decreto;

b) dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o dal Ministero dell'Interno o dal Ministero della Giustizia, che devono inviare le loro richieste anche agli altri Ministeri e devono richiedere apposito parere alla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo e al rappresentante in Italia dell'UNHCR, che deve fornire gli elementi utili alla richiesta.

La necessità anche per l'Italia di incrementare l'elenco dei Paesi di origine sicura e in questo modo deflazionare l'istruttoria sulle domande di protezione internazionale si evidenzia in maniera chiara nella nota del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che proprio in attuazione del dettato normativo, in data 25 giugno 2020, ha inviato alla Commissione Nazionale per i Rifugiati, al Ministero dell'Interno e della Giustizia una proposta di revisione della lista dei Paesi Sicuri per il previsto aggiornamento ai sensi dell'art 2 del decreto interministeriale del 4 ottobre 2019.

Nella medesima nota il M.A.E. indicava agli interlocutori che la revisione dovrà innanzitutto avere ad oggetto i tredici Paesi già inseriti nella lista, verificando se ciascuno di questi continui ad adempiere ai requisiti previsti dalla normativa italiana ed europea per essere qualificato "sicuro" ed esortava gli enti in indirizzo ad aggiungere alla lista nazionale nuovi Paesi, indicando peraltro il Perù e la Georgia, quali nuovi Stati su cui a parere dello stesso avviare un'istruttoria.

Al riguardo, sulla base dei dati sui flussi migratori, appare evidente il

notevole incremento che negli ultimi anni hanno registrato le domande di protezione internazionale presentate dai cittadini di questi due Stati.

Peraltro, nella nota in maniera diretta si invitavano gli interlocutori a trasmettere elementi informativi su ulteriori Stati, selezionati tra i principali da cui risultano provenire gli stranieri che hanno fatto domanda di protezione internazionale in Italia, meritevoli di essere esaminati ai fini di inclusione nella lista.

1.1.2. Critiche al metodo valutativo utilizzato

La conseguenza più significativa sul piano simbolico dell'inserimento di uno Stato nella lista dei «Paesi di origine sicuri» consiste nella presunzione iuris tantum di «manifesta infondatezza» della richiesta di protezione internazionale di colui che ne abbia la cittadinanza (28-ter, co. 1 lett. b del d.lgs. 25/2008), cui si correla un regime procedurale differenziato rispetto a quello ordinario.

Tale differenziazione opera in tre direzioni:

– la prima volge ad un'inversione del regime probatorio che ordinariamente vige nel settore della protezione internazionale, venendo a gravare sul richiedente l'onere di dimostrare «la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla [sua] situazione particolare» (art. 9, co. 2-bis del d.lgs. 25/2008);

– la seconda invece si sostanzia in una consistente abbreviazione dei tempi della procedura di esame della richiesta;

– la terza, infine, consiste nel parziale venir meno dell'efficacia sospensiva dell'impugnazione giudiziale del provvedimento di diniego della Commissione territoriale (a disporre ciò è l'art. 35-bis, co. 3 lett. d, che rinvia all'art. 28-bis co. 1-ter, il quale a sua volta rinvia all'art. 28 co. 1 lett. c-ter del d.lgs. 25/2008).

Sin dall'inizio degli anni '90, i primi oppositori dell'istituto delle “safe countries of origin” lo hanno considerato come parte di un «flurry of desperate measures» che, volendo gestire in modo più efficiente l'incremento del numero dei richiedenti protezione internazionale, ha mostrato evidenti punti di tensione con i connotati fondamentali del diritto di asilo.

In particolare viene contestato il fatto che la nozione di «Paesi di origine sicuri» si fonda su una valutazione di «safety for the majority» che difficilmente si può conciliare con la dimensione individuale del diritto di asilo.

Anche in Italia l'introduzione del concetto di «Paesi di origine sicuri» ha sollevato critiche da diverse parti, in primo luogo sottolineando il fatto

che la definizione di quali Stati possano definirsi «sicuri» spetta, pur entro i criteri stabiliti dal legislatore ai co. 2 e 3 dell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008, ad un decreto ministeriale: l'istituto in esame quindi, sarebbe connotato dalla unilateralità, non dovendo l'esecutivo italiano trovare alcun accordo con il Paese designato «sicuro» e potendo quindi agire con maggiore rapidità e discrezionalità.

Al co. 1 dell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 si dispone infatti che suddetto elenco, il quale deve essere «aggiornato periodicamente», è adottato, «in base ai criteri di cui al comma 2», con «decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia». La decisione in ordine a quali Stati inserire nella lista è quindi rimessa, entro i vaghi criteri di cui ai co. 2 e 3, all'esecutivo. A tal proposito, deve innanzitutto osservarsi come il Parlamento, dopo aver ratificato i suddetti criteri tramite la legge di conversione 132/2018, non abbia più alcun potere di sindacare le scelte ministeriali in ordine a quali Paesi possano considerarsi «sicuri».

Tale previsione però, è conforme alla disciplina vigente nella maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea che hanno recepito l'istituto in esame, ad eccezione della Germania e (parzialmente) del Regno Unito. Tuttavia, è agevole osservare come l'esclusione di qualsiasi ruolo di controllo del Parlamento, pur conferendo allo istituto in esame quella reattività utile a garantire una «rapid response to changing conditions», potrebbe contribuire a rendere opaco (se non addirittura fosco) il modo in cui esso viene utilizzato, esacerbando i rischi di politicizzazione della designazione. Il pericolo per gli oppositori di questa procedura è che a determinare quali Stati debbano essere inseriti nella lista siano «secret men in secret rooms reading secret memos».

Il quadro si aggraverebbe ulteriormente se si considerano le problematiche che emergono con riferimento alle informazioni su cui si dovrebbe basare la valutazione in ordine alla «sicurezza» di un Paese di origine. Ai sensi del co. 4, infatti, la suddetta valutazione «si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, nonché su altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da altri Stati membri dell'Unione europea, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti». Si tratterebbe comunque di indicazioni aperte, estremamente generiche, che non offrirebbero alcuna certezza sulla fondatezza e completezza dei dati utilizzati: alimentando ulteriori preoccupazioni in ordine alla permeabilità della designazione a considerazioni lato sensu politiche.

Rimanendo sempre su un piano superficiale di analisi, è dato rilevare

come l'elenco adottato dall'Esecutivo italiano riguarda sia Paesi ampiamente previsti come sicuri, sia Paesi la cui sicurezza è più controversa. Ad esempio, l'Albania è qualificata come sicura da 14 Stati membri dell'Unione europea. Lo stesso dicasi per la Bosnia-Erzegovina, per la Macedonia del Nord, per il Montenegro e per la Serbia. Il Kosovo è invece designato come sicuro da 13 Stati membri dell'Unione europea. Al contrario, il Ghana è considerato come sicuro da 9 Stati membri dell'Unione europea, l'Algeria da 5, il Marocco da 4, così come il Senegal, la Tunisia e l'Ucraina, mentre Capo Verde è qualificato come sicuro solamente da altri 2 Stati membri dell'Unione europea. Tale rapida rassegna quantitativa, la quale rivela una consistente disomogeneità nelle pratiche di designazione all'interno dell'Unione europea, a chi scrive, pare quantomeno indicare l'assenza di una univoca percezione della sicurezza dei Paesi elencati nel decreto del 4 ottobre. L'interrogativo che sorge spontaneo da tale breve disamina è come sia possibile che dei Paesi che sono (*rectius*, dovrebbero essere) sicuri "in via generale e costante" ai sensi dell'art. 2-*bis* co. 2 del d.lgs. 25/2008 non siano considerati come tali dalla maggioranza degli altri Stati membri dell'Unione europea. Il sospetto che potrebbe emergere è che la designazione sia stata fondata su considerazioni non (esclusivamente) attinenti all'effettivo rispetto nei Paesi di origine dei diritti umani, ma (anche) *lato sensu* politiche.

La seconda critica mossa si concentra sul piano procedurale poiché verrebbero formalizzate due restrizioni gravide di rilevanti conseguenze pratiche, e cioè l'inversione e l'aggravio dell'onere della prova, che apparentemente vengono a ricadere esclusivamente sul richiedente la protezione internazionale (art. 9, co. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008) e il parziale venir meno dell'efficacia sospensiva dell'impugnazione giudiziale del provvedimento della Commissione territoriale (art. 35-*bis*, co. 3 lett. d) del d.lgs. 25/2008).

In terzo ed ultimo luogo, viene stigmatizzato come la redazione di una lista di «Paesi di origine sicuri», la quale sarà pubblica e unitaria a differenza degli accordi di riammissione, potrebbe avere un tale impatto simbolico da diffondere, anche tra gli operatori italiani chiamati a esaminare le richieste di protezione internazionale di coloro che da quei Paesi provengano, quella «culture of disbelief» già osservata altrove, tale da portare al venir meno di qualsivoglia possibilità per il richiedente di essere considerato credibile e, quindi, di essere protetto dal nostro ordinamento: in questa prospettiva, il rischio dell'istituto potrebbe essere quello di "produrre" immigrati irregolari e non soggetti titolari del diritto di asilo.

A questo si devono aggiungere le perplessità sollevate da molti commentatori, secondo cui la nozione di «Paesi di origine sicuri» avrebbe un

rilevante fine psicologico e culturale, perché essa rappresenterebbe una «deterrent measure» il cui scopo sarebbe indurre gli *asylum seekers* a scegliere un «more amenable state» in cui cercare protezione : in sostanza, lo scopo dell'istituto parrebbe quello di scoraggiare l'afflusso di richiedenti asilo (e, più in generale, di migranti) attraverso l'ostentazione (non solo di prassi repressive, ma anche) di una legislazione “ostile”.

Da ultimo si rileva come sostanziali critiche sono state mosse anche al legislatore italiano accusato di non aver colto la totalità delle implicazioni dell'approccio generale e astratto su cui si basa la nozione di “safe countries of origin”: se esistono dei Paesi di origine che possono considerarsi «in via generale e costante» sicuri, allora dovrebbero esistere anche Paesi di origine che possono considerarsi «in via generale e costante» insicuri. Con la conseguenza che, a fronte di alcune richieste di protezione internazionale che si presumono manifestatamente infondate, ve ne dovrebbero essere anche alcune che si presumono manifestatamente fondate.

La soluzione sopra richiamata, che pone una presunzione generale di fondatezza per le domande provenienti da alcuni (determinati dallo Stato) Paesi di origine insicuri, è stata invece in parte accolta dalla Germania con riferimento a Paesi quali la Siria e l'Eritrea.

Ulteriori dubbi sono stati sollevati, da parte di alcuni Stati membri dell'Unione sulla possibilità di inserire nella lista dei Paese di origine sicuri anche Stati non ancora ufficialmente riconosciuti come il Kosovo e Taiwan.

A mettere fine a questo dibattito ci ha pensato il Tribunale dell'Unione europea (GCEU), che il 23 settembre 2020, nella causa T-370-19 Regno di Spagna c. Commissione europea ha emesso una sentenza che è destinata a diventare sicuramente una nota importante in qualsiasi testo di diritto internazionale pubblico che si occupi di trattati e soggetti.

Nel 2019, la Commissione europea ha emesso una decisione con la quale ha riconosciuto che l'Autorità Nazionale di Regolamentazione del Kosovo (NRA) potrebbe partecipare all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC). La Commissione ha considerato il Kosovo un “Paese terzo” ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 (regolamento UE). La decisione di accettare il Kosovo nel BEREC si è basata anche sull'Accordo di stabilizzazione e associazione (ASA) che il Kosovo ha firmato con l'UE.

La Spagna, un forte oppositore dell'indipendenza del Kosovo, ha chiesto l'annullamento della decisione della Commissione del 2019, sulla base del presupposto che il concetto di “Paese terzo” è equivalente a quello di “Stato terzo” ai sensi della legislazione dell'UE.

Il GCEU ha innanzitutto osservato che il concetto di “Paese terzo” non è definito in alcun atto legislativo dell’UE. Ha poi spiegato che, le disposizioni del TFUE fanno riferimento sia a “Paesi terzi” che a “Stati terzi” e i primi sono particolarmente utilizzati nel contesto delle relazioni esterne dell’UE «poiché la società internazionale non è composta da soli “Stati”... [ma] è composta da vari attori». Ha poi affermato, che le disposizioni del TFUE relative ai «Paesi terzi» sono chiaramente destinate a spianare la strada alla conclusione di accordi internazionali con entità «diverse dagli Stati». Pertanto, l’Unione europea può concludere accordi internazionali con entità territoriali, coperte dal concetto flessibile di “Paese”, che hanno la capacità di concludere trattati di diritto internazionale ma che non sono necessariamente “Stati” ai fini del diritto internazionale. Affermare il contrario significherebbe creare un vuoto giuridico nelle relazioni esterne dell’Unione europea.

1.2. Sviluppi della normativa dell’Unione europea sui “Paesi sicuri” (Primo Paese d’asilo, Paese terzo sicuro, Paese d’origine sicuro)

Sebbene ogni Stato membro dell’UE è da considerarsi Paese di origine sicuro perché, ai sensi dell’art. 11 della Costituzione, ogni Stato dell’Unione si riconosce reciprocamente Paese sicuro sulla base del Protocollo sull’asilo per i cittadini degli Stati membri dell’Unione europea, allegato al TFUE, la giurisprudenza italiana già in più occasioni si è pronunciata in maniera difforme avverso il riconoscimento presuntivo di uno Stato appartenente all’UE come “Paese Sicuro”, negando l’autorizzazione al trasferimento di un richiedente asilo verso quel Paese.

Nello specifico, il Consiglio di Stato con sentenza n. 03999/2016 ha riformato la sentenza del TAR del Lazio che disponeva il trasferimento di un richiedente in Bulgaria quale Paese competente a trattare la sua domanda di asilo, individuato sulla base della Convenzione di Dublino, motivando l’impossibilità del trasferimento del ricorrente a causa delle condizioni di accoglienza dei profughi in Bulgaria e delle carenze sistemiche nella procedura di asilo.

L’art. 3, comma 2, del regolamento del Parlamento e del Consiglio europeo 604/2013 del 26 giugno 2006 prevede che “qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di de-

terminazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente”.

Nel giudizio le informazioni considerate dalla Corte notorie in merito alle condizioni di trattamento dei richiedenti in Bulgaria sono state ritenute sufficienti a qualificare fondato il rischio che il provvedimento impugnato esponesse il ricorrente alla possibilità di subire trattamenti in contrasto con i principi umanitari e con l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

In un'altra sentenza n. 05085/2017 sempre il Consiglio di Stato accoglieva il ricorso di un appellante, fuggito dal suo Paese di origine, l'Afghanistan, a causa della gravissima situazione di instabilità politica e sociale, che da anni con sanguinosi scontri tra opposte fazioni caratterizza la vita quotidiana di quel Paese e nei confronti del quale, la Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo - Unità Dublino, l'ufficio preposto all'espletamento delle procedure dirette a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi del regolamento UE n. 604 del 2013 (c.d. “Dublino III”), aveva rilevato, sulla base del riscontro delle impronte digitali del sistema EURODAC, che lo stesso ricorrente aveva in precedenza presentato una analoga istanza in Bulgaria, e pertanto si indirizzava per una presa in carico da parte di quel Paese della domanda di asilo. Sebbene il primo giudice, sul punto, ha ritenuto che, «sulla base dei documenti depositati in giudizio dall'amministrazione a seguito dell'istruttoria disposta dal Tribunale, è emerso il miglioramento delle condizioni dei richiedenti protezione internazionale in Bulgaria, tale da non potere configurare le carenze sistemiche nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti di cui all'art. 3 del regolamento n. 604 del 2013, il Consiglio di Stato, alla luce di un'ulteriore istruttoria disposta, non ha condiviso la conclusione del giudice di primo grado in quanto sia la relazione del 12 aprile 2017, che quella successiva del 15 settembre 2017, depositate dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in esecuzione delle ordinanze istruttorie sopra ricordate non contenevano rassicurazioni in ordine alle condizioni dei richiedenti asilo in Bulgaria. Esse, è vero, danno atto di un sostanziale miglioramento di tali condizioni, soprattutto negli ultimi mesi, e del significativo sforzo profuso in tal senso dal Governo bulgaro, anche per effetto degli ingenti stanziamenti disposti dall'Unione europea, ma non forniscono elementi tali da rassicurare convincentemente circa l'effettivo raggiungimento di livelli di accoglienza tali da scongiurare il fondato dubbio che sussistano, a tutt'oggi, carenze sistemiche nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti, che implicino il rischio di un trattamento disumano o, comunque, degradante ai sensi dell'art.

4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

A parte questo breve accenno per evidenziare come il problema della presunzione dell'etichetta di Paese di origine sicuro da attribuirsi agli Stati appartenenti all'UE sia tuttora in parte non risolto, questo elaborato si concentra principalmente sui Paesi extracomunitari cercando di analizzare le criticità sorte dall'applicazione di questo principio.

Come si è già avuto modo di accennare, il concetto di *safe countries of origin* affonda le sue radici nella storia recente del diritto dei Paesi europei. L'Italia era, prima della legge di conversione 132/2018, uno dei pochi Stati membri a non aver ancora recepito questo istituto, previsto come facoltativo dall'art. 37 della direttiva 2013/32/UE (c.d. Direttiva Procedure)

Procedendo con ordine, si deve osservare come il primo esempio di «safe country practices» sia da rinvenirsi nella c.d. «Danish clause» del 1986, clausola dell'ordinamento danese che, al fine di arginare il flusso di rifugiati che giungevano in Danimarca da una Germania ancora divisa, consentiva di designare «safe third countries» e di qualificare le richieste di protezione internazionale provenienti dai cittadini di tali Paesi “sicuri” come manifestamente infondate. Nel timore di divenire il «weakest point of entry» del continente europeo, altri Stati seguirono presto l'esempio della Danimarca. Il concetto di «Paesi di origine sicuri» ha, quindi, una genesi nazionale. Tuttavia, quasi immediatamente l'Unione europea si interessò a tale strumento. Il primo atto che manifestò tale attenzione furono le c.d. London Resolutions del 1992, documento non vincolante adottato dal Consiglio europeo in cui si promuoveva l'adozione del concetto di «safe countries».

Tuttavia, è con gli artt. 29, 30 e 31 della direttiva 2005/85/CE che il diritto europeo si è appropriato formalmente dell'istituto delle “safe countries of origin”. La proliferazione delle pratiche fondate su tale concetto era infatti stata talmente consistente da indurre il legislatore europeo non solo ad attribuire agli Stati membri la facoltà di designare una propria lista di «Paesi di origine sicuri», ma anche a prevedere l'adozione di una «minimum common list of third countries regarded as safe countries of origin» da parte dello stesso Consiglio dell'Unione (su iniziativa della Commissione e con il parere del Parlamento). Tuttavia, con una sentenza del 2006, la Corte di Giustizia ha annullato tale norma censurando l'incompetenza del Consiglio in materia.

In seguito il legislatore europeo ha riproposto l'istituto facoltativo delle *safe countries of origin* agli artt. 36 e 37 della direttiva 2013/32/UE, senza però ripresentare esplicitamente il progetto di una lista comune. Tuttavia, a fronte del drammatico incremento del flusso di migranti e richiedenti asilo verso l'Europa, che ha raggiunto il suo culmine nel 2015, tale idea è stata nuo-

vamente avanzata dalla Commissione. Quest'ultima ha suggerito di includere in suddetta lista Stati quali l'Albania, la Bosnia ed Erzegovina, la Macedonia, il Kosovo, il Montenegro, la Serbia e la Turchia. Purtroppo la proposta è stata ritirata nel 2019 per l'impossibilità di trovare un accordo in ordine a quali Paesi inserire nell'elenco.

La legge 132/2018, pertanto, introducendo all'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 il concetto di «Paesi di origine sicuri», non ha fatto altro che adeguare, invero piuttosto tardivamente, il nostro ordinamento giuridico a prassi già ampiamente diffuse e formalizzate nel diritto (degli Stati membri) dell'Unione europea.

Peraltro, questo adattamento, era già stato anticipato dall'attivazione di accordi bilaterali di riammissione con i principali Stati del nordafrica, e non solo. In effetti, gli accordi bilaterali stipulati dall'Italia con Paesi quali la Tunisia, l'Egitto, la Nigeria e il Kosovo a partire dalla metà degli anni 2000 si sono focalizzati in maniera sempre crescente sulla definizione di procedure più rapide e snelle per il rimpatrio degli immigrati irregolari che ne fossero cittadini.

Innanzitutto, si deve osservare come, sul piano meramente quantitativo, la lista redatta dall'Italia di Paesi è più ampia della *EU common list of safe countries of origin* proposta dalla Commissione europea nel 2015, la quale includeva solamente l'Albania, la Bosnia ed Erzegovina, la Macedonia, il Kosovo, il Montenegro, la Serbia e la Turchia. Tuttavia, essa è più ridotta rispetto ad altri esempi nazionali di elenchi molto estesi, quali quello adottato in Olanda, che comprende ben 31 Paesi, oppure quello adottato nel Regno Unito, che comprende ben 26 Paesi (alcuni dei quali, invero, solo per alcune categorie di soggetti). In questa prospettiva, peraltro, può essere interessante notare che l'adozione, a livello di Unione europea, di una lista comune di "Paesi di origine sicuri" (in ordine alla quale le trattative sono ad oggi ancora in corso e che vedremo più avanti) parrebbe la soluzione migliore per dare ordine e unitarietà agli elenchi che gli Stati membri redigono sulla base delle proprie valutazioni discrezionali in uno scenario europeo, che mostra il fianco a critiche, poiché sembrerebbe caratterizzato da una competizione al ribasso delle politiche nazionali di asilo.

È altrettanto interessante osservare, inoltre, come l'Esecutivo italiano non abbia fatto uso della facoltà, pure prevista dall'art. 2-*bis* co. 2 del d.lgs. 25/2008 e utilizzata da altri Stati membri dell'Unione europea, di designare un Paese di origine come sicuro "con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone". Così, mentre altrove vengono previste specifiche eccezioni per molti dei Paesi designati come sicuri dal decreto ministeriale del 4 ottobre, nell'ordinamento italiano tali specificazioni sono assenti.

1.2.1. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE

Già il 13 maggio 2015 la Commissione europea aveva presentato l'agenda europea sulla migrazione, un documento completo che esponeva, ulteriori iniziative da intraprendere per giungere a soluzioni strutturali che permettessero di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti. Nell'ambito delle iniziative strutturali prese in considerazione e alla luce della pressione senza precedenti che in quel momento affliggeva i sistemi di asilo degli Stati membri, la Commissione aveva sottolineato la necessità di affrontare gli abusi in modo più efficace, indicando l'intenzione di rafforzare le disposizioni sui Paesi di origine sicuri di cui alla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, a sostegno del rapido trattamento delle domande di asilo presentate da persone provenienti da Paesi designati sicuri. Come sottolineato dal Consiglio europeo nelle conclusioni del 25 e 26 giugno 2015, ciò comprendeva l'istituzione di un elenco comune a livello di UE di Paesi di origine sicuri.

Nella constatazione che l'ordinamento dell'UE non disponeva di un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri la proposta mirava a istituire un siffatto elenco comune dell'UE, sulla base dei criteri comuni stabiliti nella direttiva 2013/32/UE, sulla convinzione di facilitare l'utilizzo da parte di tutti gli Stati membri delle procedure connesse all'applicazione del concetto di Paese di origine sicuro, in modo da migliorare l'efficienza complessiva dei loro sistemi di asilo per quanto riguarda le domande di protezione internazionale che hanno maggiore probabilità di essere infondate. Un elenco comune dell'UE inoltre avrebbe consentito di ridurre le divergenze esistenti fra gli elenchi nazionali di Paesi di origine sicuri elaborati dagli Stati membri, facilitando la convergenza delle procedure e scoraggiando i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale.

Sulla base di tutte le informazioni pertinenti a sua disposizione, in particolare le relazioni del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) e le informazioni trasmesse dagli Stati membri, dall'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (EASO), dal Consiglio d'Europa, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e da altre pertinenti organizzazioni internazionali, la Commissione europea giungeva alla conclusione che l'Al-

bania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, il Kosovo, il Montenegro, la Serbia e la Turchia fossero Paesi di origine sicuri ai sensi della direttiva 2013/32/UE e pertanto avrebbero dovuto essere inseriti nell'elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri.

La presente proposta ha rappresentato il primo passo verso l'obiettivo di istituire a livello dell'Unione un elenco comune completo di Paesi di origine sicuri. La Commissione avrebbe potuto proporre l'inserimento di altri Paesi terzi che avessero soddisfatto i criteri per essere designati come sicuri nell'elenco comune dell'UE, successivamente alla sua adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, dando priorità ai Paesi terzi di origine di un numero significativo di richiedenti protezione internazionale nell'UE, quali il Bangladesh, il Pakistan e il Senegal.

La proposta di istituire un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri e di inserirvi, in particolare, i Paesi terzi designati dal Consiglio europeo quali Paesi candidati era coerente con la politica di allargamento dell'Unione. Quando il Consiglio europeo ha designato l'Albania, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e la Turchia come Paesi candidati, ha considerato che soddisfacevano i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993 relativi alla stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, allo Stato di diritto, ai diritti umani e al rispetto e alla tutela delle minoranze e che avrebbero dovuto continuare a soddisfarli per diventare membri.

Inoltre, in tutta l'UE il tasso di riconoscimento medio del diritto di asilo per i Paesi dei Balcani occidentali era piuttosto basso nel 2014, il che suggeriva che questi Paesi potessero essere ritenuti Paesi di origine sicuri da parte di tutti gli Stati membri.

Sebbene per la totalità degli Paesi candidati erano stati accertati episodi di discriminazione e violazione dei diritti umani contro determinate categorie di persone, quello che rilevava per l'idoneità ad essere inseriti nella lista comune di Paesi di origine sicuri sembrava essere l'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con la possibilità di adire la Corte europea a garanzia dei mezzi di tutela contro quelle violazioni e naturalmente il basso tasso di riconoscimento della protezione internazionale riscontrato per i cittadini di quei Paesi.

La scelta del regolamento per istituire un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri si giustificava per la natura di un siffatto elenco comune, istituito a livello dell'Unione e direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Come clausola di salvaguardia, nella proposta veniva evidenziato anche

che, in linea con la direttiva 2013/32/UE, il fatto che un Paese terzo figurasse sull'elenco comune dell'UE di Paesi d'origine sicuri non costituiva una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale Paese e pertanto non eliminava la necessità di esaminare adeguatamente le singole domande di protezione internazionale presentate da cittadini di tali Paesi.

Nel 2019 la proposta è stata definitivamente ritirata dalla Commissione per le difficoltà di trovare un accordo proprio in ordine a quali Paesi inserire nell'elenco.

Tale mancata convergenza deriva, con tutta probabilità dalla circostanza che, l'adozione di una lista europea comune di Paesi sicuri è stato il frutto evidentemente di una ri-politicizzazione del concetto di Stato sicuro, connessa alla necessità di controllo e contenimento dei flussi migratori. Non è infatti casuale che nella proposta della Commissione europea di una lista comune di Stati sicuri siano stati inclusi i Paesi balcanici e la Turchia: nel 2015, vi era infatti stata una forte pressione migratoria sulla rotta balcanica, con un conseguente aumento delle richieste di protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea. Come rimedio a tale pressione migratoria, alcuni Stati, soprattutto gli Stati posti a confine di tale rotta, avevano emendato le proprie legislazioni nazionali, introducendo o modificando le liste nazionali di Stati sicuri. L'Ungheria, ad esempio, nel luglio 2015, aveva adottato una lista nazionale di Stati sicuri che includeva appunto Stati quali Kosovo, Macedonia e Serbia, emendando il c.d. Hungarian Asylum Act e il suo decreto di attuazione. In questo modo, quindi, le liste nazionali di Stati sicuri avevano lo scopo di respingere un ampio numero di richiedenti asilo verso Stati di transito, o di origine, ritenuti sicuri.

Lungo la stessa direzione si collocava la proposta da parte della Commissione europea di inserire, accanto agli Stati balcanici, anche la Turchia come Stato sicuro. Non a caso, l'Unione europea aveva realizzato con tale Stato un'articolata cooperazione con l'intento di contenere i flussi migratori da questo Paese. Per la prima volta era stato regolato l'allontanamento verso detto Stato non solo dei migranti irregolari ma anche dei richiedenti asilo la cui domanda era stata dichiarata inammissibile o infondata, sulla base della qualificazione della Turchia come Stato di primo asilo.

Già dalle primissime fasi di negoziazione, tale proposta ha sollevato una forte preoccupazione dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per i rifugiati e di molti Stati membri sulla sicurezza della Turchia sia come Stato di origine sia come Stato terzo sicuro verso cui rinviare i richiedenti protezione internazionale.

1.2.2. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2016 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

Un ulteriore passo verso l'uniformità delle procedure è stato attuato con la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2016 che stabiliva una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abrogava la direttiva 2013/32/UE.

La Commissione nella priorità di raggiungere una riforma strutturale del quadro europeo in materia di asilo e migrazione aveva riconosciuto la necessità di norme armonizzate sui Paesi sicuri, in quanto determinanti per l'efficacia di una procedura comune.

Obiettivo della proposta era quello di stabilire una procedura autenticamente comune di protezione internazionale efficace, equa ed equilibrata.

Con la scelta del regolamento, atto direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, con l'eliminazione degli elementi di discrezionalità e con la semplificazione, la razionalizzazione e il consolidamento delle disposizioni procedurali, la proposta mirava a conseguire un grado superiore di armonizzazione e a uniformare maggiormente gli esiti delle procedure di asilo in tutti gli Stati membri, eliminando così gli incentivi alla caccia all'asilo più vantaggioso e ai movimenti secondari fra gli Stati membri.

Secondo la Commissione, una procedura equa ed efficace comune in tutta l'Unione avrebbe comportato i seguenti vantaggi:

- procedure più semplici, più chiare e più rapide in sostituzione delle disposizioni procedurali eterogenee in vigore negli Stati membri, con termini brevi ma ragionevoli per l'accesso del richiedente alla procedura e per la conclusione dell'esame delle domande sia nella fase amministrativa e sia nella fase dell'impugnazione. Veniva mantenuto il parametro di riferimento dei sei mesi per la prima decisione, mentre erano considerevolmente abbreviati i termini di trattamento delle domande manifestamente infondate e inammissibili. Gli Stati membri avevano inoltre la possibilità di dare priorità ed esaminare rapidamente una data domanda. Diventava inoltre obbligatorio il ricorso alla procedura di ammissibilità e alla procedura di esame accelerata e venivano precisate le norme sulle domande reiterate, con la possibilità di derogare al diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro al termine o nel corso della procedura amministrativa;

- garanzie procedurali a tutela dei diritti dei richiedenti, atte a permettere loro di far valere i propri diritti in tutte le fasi della procedura, in particolare il diritto di esprimersi in un colloquio personale, il diritto all'interprete e

il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale gratuite. Il diritto di ricevere un'appropriata notifica delle decisioni che li riguardano con indicazione dei relativi motivi in fatto e in diritto e, in caso di decisione negativa, il diritto a un ricorso effettivo dinnanzi al giudice;

– norme più rigorose per impedire gli abusi del sistema, penalizzare le domande manifestatamente improprie e disincentivare i movimenti secondari, imponendo ai richiedenti chiari obblighi di collaborazione con le autorità nell'intero corso della procedura e prevedendo conseguenze pesanti in caso di inosservanza. L'esame della protezione internazionale doveva essere infatti, subordinata alla presentazione della domanda, al rilevamento delle impronte digitali, alla comunicazione delle informazioni necessarie per l'esame e alla presenza e al soggiorno nello Stato membro competente. L'inosservanza di uno di tali obblighi poteva comportare il rigetto della domanda per rinuncia del richiedente, in applicazione della procedura di ritiro implicito. Venivano rafforzati e resi obbligatori gli strumenti procedurali, fino ad ora facoltativi, atti a punire gli abusi da parte dei richiedenti, i movimenti secondari e le domande manifestatamente infondate. In particolare la proposta prevedeva elenchi precisi ed esaustivi dei motivi per cui diveniva obbligatorio accelerare l'esame o respingere la domanda per manifesta infondatezza o per rinuncia del richiedente. Veniva altresì potenziata la capacità di rispondere alle domande reiterate che costituiscono abusi della procedura di asilo, in particolare consentendo l'allontanamento del richiedente dal territorio degli Stati membri sia prima, sia dopo la decisione amministrativa sulla domanda, senza che per questo venissero meno le garanzie vigenti a tutela dei diritti dei richiedenti, compreso il diritto a un ricorso effettivo;

– norme armonizzate sui Paesi sicuri determinanti per l'efficacia di una procedura comune: la proposta prevedeva infatti l'armonizzazione delle conseguenze procedurali dell'applicazione dei concetti di Paese sicuro. Se manifestamente il richiedente non necessitava di protezione internazionale perché proveniente da un Paese di origine sicuro, la domanda doveva essere respinta in tempi brevi e, in tempi altrettanto brevi, doveva essere organizzato il rimpatrio. La domanda andava invece dichiarata inammissibile se il richiedente aveva già trovato un primo Paese di asilo in cui godeva di protezione o in cui la sua domanda poteva essere esaminata da un Paese terzo sicuro. La Commissione proponeva quindi di armonizzare gradualmente le norme su questa materia, fino a sostituire gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri con elenchi europei o designazioni a livello di Unione entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento.

Per quanto più specificatamente ci interessa in questo elaborato, con il

regolamento in trattazione venivano chiariti anche i concetti di primo Paese di asilo, Paese terzo sicuro e Paese di origine sicuro.

a) Primo Paese di asilo.

Un Paese terzo è considerato primo Paese di asilo per il richiedente quando:

– il richiedente vi ha goduto di protezione in virtù della Convenzione di Ginevra prima di entrare nell’Unione e può ancora avvalersi di tale protezione;

– il richiedente vi ha goduto altrimenti di protezione sufficiente prima di entrare nell’Unione e può ancora avvalersi di tale protezione.

L’autorità accertante considera che il richiedente goda di protezione sufficiente a norma del paragrafo 1, lettera b), se è appurato che:

– non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;

– non sussiste il rischio di danno grave quale definito nel regolamento qualifiche;

– è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla Convenzione di Ginevra;

– è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto di non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale;

– vige il diritto di soggiorno legale;

– è assicurato un accesso adeguato al mercato del lavoro, alle strutture di accoglienza, all’assistenza sanitaria e all’istruzione;

– vige un diritto al ricongiungimento familiare conforme alle norme internazionali sui diritti umani.

Prima che la domanda possa essere respinta per inammissibilità il richiedente ha facoltà, alla presentazione della domanda e durante il colloquio sull’ammissibilità, di contestare l’applicazione del concetto di primo Paese di asilo alla luce della sua situazione particolare.

b) Paese terzo sicuro.

Un Paese terzo è designato Paese terzo sicuro se:

– non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;

– non sussiste il rischio di danno grave quale definito nel regolamento qualifiche;

– è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla Convenzione di Ginevra;

– è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale;

– esiste la possibilità di godere, secondo il caso, di protezione in virtù delle norme sostanziali della Convenzione di Ginevra o di protezione sufficiente.

La valutazione volta a stabilire se un Paese terzo possa essere designato Paese terzo sicuro a norma del presente regolamento si basa su una serie di fonti d'informazione, compresi in particolare gli Stati membri, l'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo, il Servizio europeo per l'Azione Esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni pertinenti.

L'autorità accertante considera, previo esame individuale della domanda, che per un dato richiedente il Paese terzo sia un Paese terzo sicuro solo se ha appurato che gli offre condizioni di sicurezza conformi ai criteri stabiliti sopra e ha constatato che:

– il richiedente ha con il Paese terzo un legame in virtù del quale sarebbe ragionevole che vi si recasse, tra l'altro perché vi è transitato in quanto geograficamente il Paese terzo è vicino al suo Paese di origine;

– il richiedente non ha addotto gravi motivi per ritenere che, nella sua situazione specifica, il Paese non sia un Paese terzo sicuro.

Prima che la domanda possa essere respinta per inammissibilità a norma dell'articolo 36, paragrafo 1, lettera b), il richiedente ha facoltà, alla presentazione della domanda e durante il colloquio sull'ammissibilità, di contestare l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro alla luce della sua situazione particolare.

Se la domanda è respinta per inammissibilità in applicazione del concetto di Paese terzo sicuro, l'autorità accertante: (a) ne informa il richiedente; (b) gli fornisce un documento con il quale informa le autorità del Paese terzo, nella lingua di quest'ultimo, che la domanda non è stata esaminata nel merito perché è stato applicato il concetto di Paese terzo sicuro.

Se il Paese terzo non ammette né riammette il richiedente nel proprio territorio, l'autorità accertante revoca la decisione che respinge la domanda per inammissibilità e apre l'accesso alla procedura di richiesta della protezione internazionale.

Accordo UE-Turchia del 18 marzo 2016

In riferimento ai requisiti che uno Stato deve possedere per essere classificato come Paese terzo sicuro, ha fatto parecchio discutere l'accordo UE-Turchia sulla gestione dei migranti firmato il 18 marzo 2016 e ripreso di recente nel 2021.

Nell'ottobre 2015 il numero di arrivi irregolari dalla Turchia alle isole Greche superò il mezzo milione. Di conseguenza, crebbe la pressione politica da parte dell'Unione europea sulla Turchia per fermare il flusso di traversate irregolari. Il risultato iniziale è stato un piano d'azione congiunto UE-Turchia adottato il 29 novembre dello stesso anno, in virtù del quale la Turchia si impegnavano a intensificare gli sforzi dei suoi apparati statali per frenare le partenze irregolari verso l'UE e a cooperare con gli Stati membri dell'UE per applicare gli accordi di riammissione vigenti e per rimpatriare nei Paesi d'origine i soggetti considerati non bisognosi di protezione internazionale. Per parte sua, l'UE prometteva di stanziare 3 miliardi di euro che il governo turco avrebbe dovuto destinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani in Turchia.

La cooperazione tra Turchia e UE in materia di migrazione è poi culminata in una dichiarazione, comunemente chiamata “accordo UE-Turchia”, il cui punto cruciale era costituito dal principio secondo cui ogni migrante – compresi i richiedenti asilo – giunto irregolarmente sulle isole greche sarebbe stato restituito alla Turchia e, correlativamente, gli Stati membri dell'UE avrebbero accolto un rifugiato siriano dalla Turchia per ogni siriano respinto dalle isole greche: il cosiddetto meccanismo *one to one*.

L'accordo si fondava sul postulato che la Turchia fosse un Paese sicuro per i rifugiati e i richiedenti asilo e impegnavano il governo turco ad adottare tutte le misure necessarie per impedire l'apertura di nuove rotte marittime o terrestri verso l'UE e a cooperare con l'UE al fine di migliorare le condizioni umanitarie in Siria.

La domanda che in molti si sono posti è se sulla base dei criteri sopra elencati, poteva la Turchia essere veramente considerata un Paese terzo sicuro.

Diverse organizzazioni non-governative, oltre a denunciare casi di violazione del principio di *non-refoulement*, sostengono che in Turchia i rifugiati non siano sempre al sicuro da trattamenti inumani e degradanti, circostanze confermate dalla Corte europea dei diritti umani nei casi *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey* del 2009 e *SA v. Turkey* del 2015. Per quanto riguarda invece la possibilità di richiedere lo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra, la Turchia ha sì ratificato la Convenzione e il suo Protocollo del 1967, ma mantiene una limitazione geografica per cui lo status completo è riconosciuto solo a chi proviene da un Paese membro del Consiglio d'Europa, mentre chi proviene da un Paese non europeo può vedersi riconosciuto lo status di “rifugiato condizionato”, che permette di risiedere solo temporaneamente in Turchia e garantisce un set limitato di diritti. Queste e altre preoccupazioni indicano come l'accordo UE-Turchia possa potenzialmente

permettere violazioni del principio di *non-refoulement*, consentendo all'UE di inviare i richiedenti in un Paese terzo considerato "sicuro" dove il successivo *refoulement* è possibile.

Resta da chiedersi, però, fino a che punto il fine potesse giustificare i mezzi, soprattutto se si considerano i più che fondati dubbi circa la qualificazione della Turchia, Paese che quotidianamente perpetra violazione dei diritti umani e del principio di non discriminazione, come un Paese "sicuro".

L'Italia sebbene come visto in precedenza abbia una propria lista di Paesi di origine sicuri più ampia di quella prevista nella proposta di regolamento della Commissione europea non ha inserito la Turchia tra questi Stati.

c) Paese di origine sicuro.

Un Paese terzo può essere designato Paese di origine sicuro a norma del presente regolamento se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente persecuzioni quali definite all'articolo del regolamento qualifiche, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né minaccia derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

La valutazione volta a stabilire se un Paese terzo possa essere designato Paese di origine sicuro a norma del presente regolamento si basa su una serie di fonti d'informazione, compresi in particolare gli Stati membri, l'Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo, il Servizio europeo per l'Azione Esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni pertinenti.

Per effettuare detta valutazione si deve tenere conto, tra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante:

- le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese e il modo in cui sono applicate;
- il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, di detta Convenzione europea;
- l'assenza di espulsione, allontanamento o estradizione dei propri cittadini verso Paesi terzi in cui, tra l'altro, sarebbero esposti al grave rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della nazionalità,

dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche o ancora in cui sarebbero esposti al grave rischio di espulsione, allontanamento o estradizione verso un altro Paese terzo;

– un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

Un Paese terzo designato Paese di origine sicuro a norma del presente regolamento può essere considerato Paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo quando il richiedente:

– ha la cittadinanza di quel Paese;
– è un apolide che in precedenza aveva dimora abituale in quel Paese;
– non ha addotto gravi motivi per ritenere che, nella sua situazione specifica, il Paese non sia un Paese di origine sicuro.

1.2.3. Proposta modificata del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2020 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

Con la proposta modificata del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2020 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE si va verso un'ulteriore evoluzione del concetto di Paese sicuro.

Sebbene dal 2015 il numero degli arrivi irregolari nell'Unione sia diminuito drasticamente del 92 %, la Commissione europea ha presentato la proposta di modifica, sulla constatazione della permanenza di una serie di problemi strutturali che stanno mettendo a dura prova i sistemi di asilo, accoglienza e rimpatrio degli Stati membri, tra cui una percentuale crescente di richiedenti protezione internazionale che difficilmente riceveranno protezione nell'UE, con un conseguente aumento degli oneri amministrativi e ritardi nella concessione della protezione a coloro che ne hanno realmente bisogno, oltre il fenomeno persistente degli spostamenti successivi dei migranti all'interno dell'UE. Andava inoltre preso atto delle difficoltà incontrate dalle autorità degli Stati membri per garantire la sicurezza dei richiedenti e del loro stesso personale nell'affrontare la crisi connessa alla pandemia di Covid-19.

Con la riforma si è inteso affrontare il problema della mancanza di armonizzazione tuttora in gran parte presente tra i sistemi di asilo, accoglienza e rimpatrio degli Stati membri, nonostante l'aumento significativo della cooperazione a livello dell'UE, anche per quanto riguarda il sostegno da parte

delle agenzie dell'UE. Questo porta con sé non solo inefficienze, ma anche l'involontaria conseguenza di un trattamento non equo fra tutti i richiedenti asilo in Europa, cosa che incentiva lo spostamento di un gran numero di migranti alla ricerca delle condizioni e prospettive migliori per il loro soggiorno.

Si è constatato che gli obiettivi della proposta di regolamento sulla procedura di asilo del 2016 sono ancora pertinenti e devono essere perseguiti. È pertanto ancora necessario istituire una procedura comune di asilo che sostituisca le varie procedure divergenti esistenti negli Stati membri e che sia applicabile a tutte le domande presentate negli Stati membri. Per garantire un processo decisionale efficace e di elevata qualità, occorre inoltre introdurre procedure più semplici, più chiare e più brevi, oltre a garanzie procedurali e a strumenti adeguati per rispondere ad eventuali usi strumentali delle procedure di asilo e impedire gli spostamenti non autorizzati. Nella proposta di modifica si specifica che rimangono necessarie norme semplificate e armonizzate riguardanti i "Paesi di origine sicuri" e i "Paesi terzi sicuri".

In tale contesto la Commissione non ha ritenuto necessario apportare modifiche di ampia portata alla proposta del 2016, su cui i co-legislatori avevano già compiuto notevoli passi avanti. Tuttavia, i negoziati non hanno finora consentito di raggiungere un accordo tra gli Stati membri sulle condizioni di utilizzo della procedura di frontiera e sulla misura in cui essa dovrebbe essere un obbligo per gli Stati membri.

La proposta di modifica ha cercato di affrontare l'aumento della pressione derivante dagli arrivi di migranti con scarse possibilità di ricevere protezione attraverso nuovi strumenti di gestione della migrazione, tra cui procedure più armonizzate, in particolare alle frontiere esterne. A tal fine è prevista una fase di preingresso che consiste in una serie di accertamenti e in una procedura di asilo e di rimpatrio alla frontiera. Durante gli accertamenti, i migranti saranno registrati e controllati per accertarne l'identità e verificare i rischi per la salute e la sicurezza. Saranno successivamente incanalati verso la procedura appropriata, che si tratti di asilo, rifiuto di ingresso o rimpatrio. Infine, si deciderà se una domanda di asilo debba essere valutata senza autorizzare l'ingresso del richiedente nel territorio dello Stato membro nell'ambito di una procedura di asilo alla frontiera o di una normale procedura di asilo. Nel caso in cui si applichi la procedura di asilo alla frontiera e si stabilisca che la persona non ha bisogno di protezione, si procederà successivamente ad una procedura di rimpatrio alla frontiera. Scopo della procedura combinata di asilo e rimpatrio alla frontiera è valutare rapidamente le domande di asilo presentate a fini strumentali o le domande di asilo presentate alle frontiere esterne da richiedenti provenienti da Paesi terzi con un basso tasso di ricono-

scimento di tali domande, al fine di rimpatriare tempestivamente coloro che non hanno diritto a soggiornare nell'Unione.

L'obiettivo è quello di introdurre, nella procedura comune di riconoscimento e revoca della protezione internazionale, un'ulteriore armonizzazione riguardante l'emissione di decisioni di asilo e rimpatrio con lo stesso atto o, se con atti distinti, in maniera contestuale e congiunta, con possibilità di impugnazione nel quadro di uno stesso ricorso effettivo. Con tali modifiche si intende trovare il giusto equilibrio tra il diritto dei richiedenti a un ricorso effettivo e la necessità di garantire che i richiedenti, i cittadini di Paesi terzi o gli apolidi non facciano un uso strumentale dei sistemi di asilo degli Stati membri al solo scopo di evitare il loro allontanamento dall'Unione.

È possibile assumere decisioni con procedura di frontiera sull'ammissibilità della domanda o sul merito della stessa soltanto quando l'esame è effettuato con procedura accelerata. Rientra in quest'ambito la possibilità di espletare la procedura di frontiera anche nei casi in cui lo Stato membro considera che il Paese terzo sia un "Paese di origine sicuro" o un "Paese terzo sicuro".

La presente proposta aggiunge quindi un ulteriore motivo di accelerazione basato su criteri più obiettivi e di più facile applicazione, in base ai quali lo Stato membro accelera l'esame della domanda presentata da richiedenti provenienti da Paesi terzi per i quali la percentuale di decisioni favorevoli in materia di asilo rispetto al numero totale di decisioni sull'asilo è, secondo i più recenti dati medi annuali Eurostat disponibili a livello dell'Unione, inferiore al 20%. La fissazione della percentuale indicata è giustificata dal considerevole aumento del numero di domande presentate da richiedenti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento (inferiore al 20 %) e dalla conseguente necessità di instaurare procedure efficaci per trattare tali domande, che probabilmente sono infondate. A norma del nuovo articolo 41, paragrafo 7, nell'applicare la procedura di asilo alla frontiera lo Stato membro può espletare anche la procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda. Il nuovo articolo 41, paragrafo 6, precisa che i richiedenti sottoposti a procedura di asilo alla frontiera non sono autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro. Il nuovo articolo 41, paragrafo 3, obbliga gli Stati membri ad applicare la procedura di frontiera in caso di arrivo irregolare alla frontiera esterna o a seguito di sbarco dopo un'operazione di ricerca e soccorso e se si applica uno dei seguenti motivi: 1) il richiedente rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; 2) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione

negativamente; 3) 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%.

In sintesi, la procedura di asilo alla frontiera dev'essere applicata in caso di domanda di asilo manifestamente strumentale o quando il richiedente rappresenta una minaccia per la sicurezza ovvero quando è improbabile che la protezione internazionale sia necessaria, dato il tasso di riconoscimento delle domande dei cittadini del suo Paese. Lo Stato membro può inoltre scegliere di applicarla in base a una valutazione dell'ammissibilità della domanda o del merito della stessa, nei casi in cui la domanda dev'essere esaminata con procedura accelerata. Lo Stato membro può infine decidere di applicare la procedura di asilo ordinaria anziché quella alla frontiera quando risulta chiaro fin dall'inizio che, in caso di decisione sfavorevole sulla domanda di asilo, difficilmente il richiedente sarà riammesso nel Paese terzo.

1.2.4. 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], Bruxelles, 23.9.2020

Per comprendere l'evoluzione della politica europea in materia d'asilo è importante annotare come la presidente Ursula von der Leyen ha annunciato un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che comprende un approccio globale per quanto riguarda le frontiere esterne, i sistemi di asilo e rimpatrio, lo spazio Schengen di libera circolazione e la dimensione esterna.

Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, presentato insieme a questa proposta per un nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, rappresenta un nuovo inizio in materia di migrazione basato su un approccio di gestione globale.

La proposta di regolamento parte dalla convinzione maturata che le sfide connesse alla gestione della migrazione non dovrebbero essere affrontate dai singoli Stati membri, bensì dall'UE nel suo insieme, dal conseguimento di un equilibrio degli sforzi nella gestione delle domande di asilo alla possibilità di garantire una rapida identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale, per finire con il rimpatrio efficace di coloro che non la necessitano.

Tra le ipotesi più interessanti, la presente proposta di un nuovo regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione intende sostituire l'attuale regolamento Dublino, attraverso criteri per la selezione del Paese competente

a trattare la domanda di asilo che non siano fondati unicamente sul primo ingresso ma anche sulla base di relazioni familiari e situazioni particolari del richiedente che lo legano ad un determinato Stato membro. Inoltre rilancia la riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) mediante l'istituzione di un quadro comune che contribuisca all'approccio globale alla gestione della migrazione attraverso l'elaborazione integrata delle politiche nel settore della gestione dell'asilo e della migrazione, comprese le sue componenti interna ed esterna.

Il nuovo approccio alle norme sulla competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale, dovrebbe contribuire a ridurre gli spostamenti non autorizzati in modo proporzionato e ragionevole.

Le misure di solidarietà previste prevedono anche nuove possibilità per gli Stati membri di prestarsi assistenza reciproca nell'esecuzione dei rimpatri, sotto forma di rimpatri sponsorizzati. Nell'ambito di questa nuova forma di misura di solidarietà, gli Stati membri si impegnerebbero a rimpatriare i migranti irregolari per conto di un altro Stato membro, svolgendo tutte le attività necessarie a tal fine direttamente dal territorio dello Stato membro beneficiario (ad esempio, consulenza in materia di rimpatrio, dialogo politico con i Paesi terzi, sostegno al rimpatrio volontario assistito e alla reintegrazione). Tali attività si aggiungono a quelle svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in virtù del suo mandato e comprendono in particolare misure che l'Agenzia non può attuare (ad esempio, offrire sostegno diplomatico allo Stato membro beneficiario nelle relazioni con i Paesi terzi). Tuttavia, nel caso in cui il rimpatrio non venga completato entro otto mesi, i migranti irregolari sarebbero trasferiti nel territorio dello Stato membro che provvede alla sponsorizzazione per proseguire le operazioni di attuazione delle decisioni di rimpatrio dallo Stato in questione.

Non esamineremo nello specifico le singole proposte ma, quello che rileva ai fini di questo lavoro è che, come per il concetto di "Paesi sicuri", dopo anni di mancati accordi sul tema, l'analisi effettuata dalla Commissione ha tuttora evidenziato importanti debolezze strutturali e carenze nella concezione e nell'attuazione della politica europea in materia di asilo e migrazione. I sistemi di asilo e rimpatrio degli Stati membri restano ancora in gran parte non armonizzati: ciò crea differenze nelle norme di protezione e inefficienze nelle procedure e incoraggia gli spostamenti non autorizzati di migranti in tutta Europa alla ricerca di migliori condizioni di accoglienza e migliori prospettive in termini di soggiorno, con effetti indesiderati per lo spazio Schengen.

2. La normativa italiana di riferimento sull'esame della richiesta di protezione internazionale di coloro che provengono da "Paesi di origine sicuri"

2.1. La procedura accelerata

Per quanto riguarda l'armonizzazione della legislazione italiana alle direttive europee richiamate nel capitolo precedente, si evidenzia come una delle ipotesi in cui è stata prevista una procedura accelerata per le istanze di richiesta di protezione internazionale si verifica quando ci si trova in presenza di domanda manifestamente infondata.

Tra le ipotesi di domanda manifestamente infondata la legge 132/2018 ha inserito la provenienza del richiedente da un Paese di origine sicuro.

In seguito il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale" ha introdotto importanti novità attinenti alla materia dell'immigrazione e della protezione internazionale che incidono anche sulle procedure riservate ai richiedenti provenienti da un Paese di origine sicuro.

Nello specifico in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale sono state apportate specifiche modifiche agli istituti dell'esame prioritario, delle procedure accelerate, delle domande reiterate presentate in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, del procedimento immediato e del ricorso giurisdizionale, intervenendo anche sui termini per la proposizione del ricorso e sull'effetto sospensivo dell'istanza.

In particolare, il decreto ha eliminato la possibilità di esaminare in via prioritaria le domande presentate da richiedenti trattenuti nei centri ed in strutture di permanenza per il rimpatrio o provenienti da Paesi di origine sicuri.

In relazione invece alle procedure accelerate, il relativo articolo 28-*bis* è stato integralmente riscritto e comprende ora due casistiche:

1. la prima si concretizza qualora la Questura provveda senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che decide entro cinque giorni e fa riferimento:

- a) alle domande reiterate;
- b) alle domande presentate da richiedenti sottoposti a procedimenti pe-

nali, quando ricorrono le condizioni di cui all'art. 6, comma 2, lettere a), b) e c) del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ovvero il soggetto sia stato condannato anche con sentenza non definitiva per uno dei predetti reati, previa audizione del richiedente;

2. la seconda ipotesi riguarda il caso in cui la Questura provveda senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione Territoriale, che procederà all'audizione entro sette giorni e si dovrà esprimere nei successivi due giorni e fa riferimento:

a) alle domande presentate da richiedenti per i quali è stato disposto il trattenimento nei punti di crisi (c.d. *Hotspot*), ovvero nei centri di permanenza per il rimpatrio, qualora non ricorrono le condizioni elencate sopra;

b) alle domande presentate da richiedenti direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stati fermati per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli;

c) alle domande presentate da richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicura;

d) alle domande manifestamente infondate;

e) alle domande presentate da richiedenti dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

Se la domanda è presentata in zona di frontiera o di transito l'esame può svolgersi direttamente alla frontiera o nelle zone di transito (art. 28-*bis*, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 25/2008) ;

All'atto della presentazione della domanda di protezione internazionale l'ufficio di polizia deve informare il richiedente che, ove proveniente da un Paese designato di origine sicuro, la domanda può essere rigettata dalla Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 9, comma 2-*bis* (art. 10, comma 1, d.lgs. n. 25/2008), cioè che se non produrrà elementi gravi per circostanziare che la sua situazione individuale in quel Paese non è sicura, la domanda potrà essere ritenuta manifestamente infondata per questo solo motivo.

2.2. L'accertamento della credibilità del richiedente

Nell'ambito dell'ordinaria procedura di istruttoria per le domande di protezione internazionale l'accertamento della credibilità del richiedente avviene con l'audizione in commissione territoriale e si basa essenzialmente sulle dichiarazioni dello stesso, il quale può altresì produrre ogni documentazione utile a comprovarle (articoli di giornale, documenti ufficiali, audio visivi ecc...).

L'onere della prova che grava sul richiedente è, tuttavia, mitigato dall'obbligo che grava sulla pubblica autorità, in questo caso la commissione, di rendersi parte attiva nella ricerca di informazioni sul Paese di origine del richiedente (c.d. COI - Country of Origin Information)

Le COI devono, per legge, essere elaborate dalla Commissione Nazionale Asilo sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO (European Asylum Support Office - Agenzia europea per l'asilo) e dal MAECI (Min. Affari Esteri), con la collaborazione di altre agenzie o enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale (art. 8 d.lgs. 25/2008). In aggiunta vi è anche l'obbligo di acquisizione, anche di ufficio, di informazioni relative alla situazione del Paese di origine ed alla specifica condizione del richiedente (art. 27, c. 1*bis*, d.lgs. n. 25/2008).

La credibilità del richiedente viene valutata dalla Commissione sulla base della coerenza, interna (coerenza della narrazione) ed esterna (coerenza della narrazione rispetto alla situazione riscontrata nel Paese di origine), delle dichiarazioni rese in sede di audizione. In ogni caso al richiedente è accordato il beneficio del dubbio quando egli ha dimostrato sinceri sforzi per circostanziare la propria domanda, tutti gli elementi di prova disponibili sono stati vagliati, le dichiarazioni sono coerenti e plausibili.

Le decisioni della Commissione devono essere motivate di fatto e di diritto, eccezion fatta come vedremo di seguito, per manifesta infondatezza dovuta a provenienza da Paesi sicuri.

Ogni Commissione, anche a seguito del colloquio personale con il richiedente, valuta se sussistono o meno i requisiti per il riconoscimento della protezione, ma allorché adottati la decisione di manifesta infondatezza tale decisione dovrebbe essere motivata – stando al tenore letterale della normativa italiana – dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese, pur designato come tale, in relazione alla sua situazione particolare.

Al riguardo il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 9, recita: «La decisione con cui è rigettata la domanda presentata dal richiedente di cui all'articolo 2-*bis*, comma 5, è motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese designato di origine sicuro in relazione alla situazione particolare del richiedente stesso».

È peraltro possibile ritenere che la Commissione territoriale, a seguito della audizione del richiedente e valutati i motivi da questi addotti, possa altresì assumere una decisione di rigetto (ma non di manifesta infondatezza) nel caso in cui ritenga che il richiedente abbia dimostrato che vi siano validi

motivi per non ritenere sicuro tale Paese per la sua situazione particolare e, ciononostante, non ritenga di riconoscere una delle due forme di protezione internazionale o riconosca la protezione speciale.

2.3. L'inversione dell'onere della prova

In via generale è possibile affermare che l'inclusione di un Paese all'interno della lista comporta una presunzione relativa (superabile con specifica prova) di sicurezza per la generalità dei cittadini di tale Paese, con conseguente possibilità di godere di sufficiente protezione all'interno di tale Paese.

Di conseguenza si instaura la presunzione (sempre relativa) che l'istanza di protezione internazionale presentata in Italia sia "manifestamente infondata".

Nello specifico, tali effetti comportano che:

1. La Commissione territoriale per la protezione internazionale (non certo il giudice) competente ad esaminare la domanda è esentata dal procedere d'ufficio a fare per ogni domanda una raccolta delle informazioni sul Paese di origine; più esattamente su ogni Commissione territoriale per la protezione internazionale si declina un differente onere di collaborare per fare emergere l'esigenza di protezione;

2. conseguentemente è onere del richiedente invocare di fronte alla Commissione territoriale (e non certo anche nel giudizio sul ricorso giurisdizionale contro la decisione della Commissione) "gravi motivi" per ritenere che quel Paese non è sicuro per la situazione particolare in cui lo stesso richiedente si trova (art. 2-*bis*, comma 5, d.lgs. n. 25/2008).

L'introduzione dell'art. 2-*bis* del d.lgs. 25/2008 ha indubbiamente aggravato gli oneri di allegazione del richiedente asilo proveniente da un Paese designato come sicuro. Egli dovrà infatti non soltanto allegare fatti specifici, ma fatti che, ove dimostrati, denotino una situazione di gravità della sua situazione particolare.

2.4. La cooperazione istruttoria in sede giurisdizionale

Se l'inclusione all'interno della lista dei Paesi Sicuri esonera la Commissione territoriale dal procedere all'esame delle informazioni sul Paese di origine del richiedente, tale procedura non si estende al giudice in sede di ricorso contro il provvedimento di manifesta infondatezza.

Il dovere di cooperazione istruttoria del giudice, regolato dall'art. 8 comma 3 d.lgs. 25/2008, continua ad esplicitarsi nell'acquisizione di COI

(“Country of Origin Information”) che devono essere pertinenti e aggiornate al momento della decisione.

Sia dalle norme europee e dalle norme interne si ricava che il giudice mantiene intatto il suo diritto/dovere di acquisire con ogni mezzo tutti gli elementi utili ad indagare sulla sussistenza dei presupposti della protezione internazionale, secondo le condizioni personali del ricorrente e la situazione generale del Paese di origine al momento della decisione sul ricorso, e che tale potere non è limitato dall’esercizio del potere governativo di inclusione dello Stato di origine o di provenienza del ricorrente nella lista dei Paesi di origine sicuri.

Ciò paradossalmente può incentivare i ricorsi giurisdizionali al fine di ottenere quell’approfondimento nel merito della situazione della persona che invece le Commissioni territoriali abbiano omesso o svolto in modo ridotto e superficiale.

Al riguardo, seguendo quello che ormai era un consolidato orientamento giurisprudenziale il decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 ha modificato anche la disciplina riguardante il permesso per protezione speciale sotto due profili:

1. sono stati aggiunti ai fini del rilascio, quali fattori che impediscono il respingimento e l’espulsione, il rischio di trattamenti inumani e degradanti e la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dello straniero;

2. è stata introdotta la previsione che il permesso di soggiorno per protezione speciale possa essere rilasciato dal Questore, anche nel caso in cui sia stata presentata una richiesta di permesso di soggiorno e ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1 dell’art. 19 del decreto legislativo 286/1998, previo parere della Commissione territoriale.

Di norma, nelle controversie relative al riconoscimento dello status di beneficiario di protezione internazionale, il giudice, sulla base dei fatti specifici individuati ed allegati dalla parte, non è tenuto a servirsi solo delle prove che gli sono state offerte dalle parti stesse ma, cooperando con il ricorrente, può disporre l’acquisizione di tutte quelle che ritiene necessarie per decidere.

Infine il giudice deve comunque ritenere veritiere le dichiarazioni del richiedente, anche quando esse non siano suffragate da prove, se costui ha rispettato gli obblighi sopra richiamati e se, tra l’altro, esse sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti.

Anche la giurisprudenza europea sembra orientata in questa direzione e in particolare, la Corte di Giustizia nella causa n. C-277/11, ha affermato

che: «benché il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa».

Per quanto riguarda l'Italia, la sentenza “fondativa” in materia è Cass. civ., S.U., 17.11.2008, n. 27310 ove, tra l'altro, si legge che “risulta così delineata una forte valorizzazione dei poteri istruttori officiosi prima della competente Commissione e poi del giudice, cui spetta il compito di cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche di ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese di origine”.

2.5. Ricorso contro il provvedimento di rigetto della domanda

L'accelerazione dei tempi di trattazione si riverbera anche in sede di ricorso, in quanto, l'eventuale decisione di rigetto per manifesta infondatezza (poiché presentata da cittadino di Paese designato come sicuro la cui domanda sia stata sin dall'origine considerata ed esaminata come tale) comporta il dimezzamento dei termini ordinari di impugnazione dinanzi alla Autorità giudiziaria che, dagli ordinari 30 giorni, diventano di 15 giorni.

Alla scadenza del termine per l'impugnazione vi è l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale, salvo che gli sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo. A tal fine alla scadenza del termine di impugnazione si procede nei suoi confronti con l'adozione di un provvedimento amministrativo di espulsione da parte del Prefetto (art. 32, comma 4, d.lgs. n. 25/2008);

Un ulteriore significativo effetto dell'approvazione del decreto interministeriale sui Paesi sicuri è quello di aver reso operativa la disposizione, anch'essa introdotta dal d.l. n. 113/2018, che esclude che il ricorso giudiziale produca l'effetto sospensivo automatico dell'efficacia del provvedimento di rigetto della domanda amministrativa, nel caso in cui tale rigetto avvenga per manifesta infondatezza.

Nello specifico:

– all'art. 35-*bis*, comma 3, d.lgs. n. 25/2008, è stabilito che la proposizione del ricorso giurisdizionale determini la sospensione automatica dell'efficacia esecutiva del provvedimento di rigetto della domanda di asilo, ma con alcune eccezioni, tra cui l'ipotesi in cui la domanda sia stata rigettata per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b-*bis*. Poiché tale

ultima norma fa rinvio al novellato art. 28-ter, che comprende nella manifesta infondatezza la domanda del richiedente asilo proveniente da un Paese sicuro, le novità in materia di Paesi sicuri incidono anche sulle garanzie giurisdizionali dei richiedenti asilo; il venir meno dell'effetto sospensivo automatico lascia aperta al richiedente asilo la sola strada dell'istanza cautelare di sospensione, ai sensi dell'art. 35-bis, comma 4: «Nei casi previsti dal comma 3, lettere a), b), c), d) e d-bis) l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può tuttavia essere sospesa, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni e assunte, ove occorra, sommarie informazioni, con decreto motivato, pronunciato entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di sospensione e senza la preventiva convocazione della controparte»;

– all'art. 35-bis, comma 17, d.lgs. n. 25/2008, è stabilito che «quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione ha ad oggetto una decisione adottata dalla Commissione territoriale ai sensi degli articoli 29 e 32, comma 1, lettera b-bis), il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, indica nel decreto di pagamento adottato a norma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, le ragioni per cui non ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'articolo 74, comma 2, del predetto decreto».

La provenienza da un Paese sicuro può, in sostanza, comportare per il richiedente non abbiente il venir meno del patrocinio a spese dello Stato.

Prima che siano trascorsi i cinque giorni, entro i quali il giudice può pronunciarsi sulla sospensiva, non è possibile procedere al rimpatrio dello straniero.

Quando il ricorrente è ammesso al patrocinio a spese dello Stato e l'impugnazione ha ad oggetto una decisione della Commissione territoriale che dichiara la domanda manifestamente infondata, il giudice, quando rigetta integralmente il ricorso, indica nel decreto di pagamento a norma dell'art. 82 d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, le ragioni per cui non ritiene la pretesa del ricorrente manifestamente infondata ai fini di cui all'art. 74 comma 2 del predetto decreto (in mancanza delle quali il patrocinio gratuito a spese dello Stato non è assicurato).

Conclusioni

In questo lavoro si è visto come la crisi dei rifugiati che l'Unione europea ha dovuto affrontare negli anni 2015 e 2016 si è anche rilevato quel volano decisivo per la svolta della politica comunitaria nel sistema europeo di gestione e accoglienza dei migranti, poiché ha fatto emergere in maniera di-

rompente quello che era già conosciuto dalle istituzioni europee e dagli stessi Stati membri, ossia la presenza di gravi carenze nel sistema e la necessità di una gestione armonizzata delle procedure.

Proprio per tali ragioni e mossa dai più nobili propositi il 23 settembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato il “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”.

Si è trattato di un momento particolarmente importante, in quanto seguiva anni di completo stallo e negoziati falliti.

Anche in questo caso non è così scontato che si giunga ad un accordo, in quanto siano di fronte ad una “comunicazione” della Commissione, un programma di lavoro per i prossimi anni e non un documento vincolante.

L’obiettivo del Patto 2020 è quello di rappresentare, nelle parole della Commissione, un “nuovo inizio”, basato su un approccio omnicomprensivo, che tenga assieme – anche grazie all’aiuto di sistemi informatici sempre più interoperabili – le politiche in materia di immigrazione, asilo e gestione delle frontiere.

La nuova spinta è emersa in maniera chiara nel discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell’Unione 2020: “È necessario instaurare un quadro europeo nuovo e duraturo per gestire l’interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri e fornire una risposta adeguata alle opportunità e alle sfide dei tempi normali, delle situazioni di pressione e delle situazioni di crisi: un quadro in grado di offrire certezza, chiarezza e condizioni decorose agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano nell’UE e che consenta inoltre agli europei di confidare nel fatto che la migrazione è gestita in modo efficace e umano, pienamente in linea con i nostri valori”.

Le sfide di oggi sono diverse da quelle della crisi dei rifugiati del 2015-2016. I flussi misti di rifugiati e di migranti sono caratterizzati da una maggiore complessità e hanno reso più acuta la necessità di meccanismi di coordinamento e di solidarietà.

Il nuovo patto ha cercato di mantenere il più possibile i progressi compiuti e i compromessi raggiunti tra il Parlamento europeo e il Consiglio.

Tra le soluzioni individuate alla gestione del problema la Commissione propone attraverso una modifica mirata della sua proposta del 2016, un uso più efficace e al tempo stesso flessibile delle procedure di frontiera.

Le procedure di frontiera consentono di mettere il trattamento di una domanda su una corsia rapida, analogamente ai motivi di esame accelerato quali i concetti di “Paesi di origine sicuri” o “Paesi terzi sicuri”.

Nel prosieguo dei negoziati sarà particolarmente importante raggiungere un maggiore grado di armonizzazione dei concetti di “Paese di origine sicuro” e di “Paese terzo sicuro” partendo dalle precedenti discussioni interi-

stituzionali, mediante elenchi a livello dell'Unione che individuino Paesi quali quelli dei Balcani occidentali.

Secondo vari portatori di interesse, finché permarranno margini di discrezionalità nell'applicazione dei concetti ai singoli casi, l'obbligatorietà dei concetti di primo Paese di asilo e di Paese terzo sicuro al fine di determinare l'ammissibilità della domanda, associata all'introduzione degli elenchi comuni dell'UE di Paesi terzi sicuri, potrebbe rivelarsi insufficiente a realizzare l'armonizzazione ricercata.

Nel capitolo precedente abbiamo visto come l'Italia, forse proprio in quanto uno dei Paesi che subisce maggiormente la pressione alle proprie frontiere, con il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 abbia confermato la volontà di muoversi nel solco tracciato dall'Unione europea, codificando una procedura accelerata per quelle domande presentate da richiedenti direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stati fermati per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli e per quelle domande presentate da richiedenti provenienti da un Paese designato di origine sicura.

Nonostante tutte le critiche che sono piovute da più parti, soprattutto in merito all'utilizzo del concetto di Paese di origine sicuro, nonostante la necessità di adeguarsi alle pronunce delle magistrature nazionali, a volte non in linea con le politiche europee, sono giunte alla conclusione che l'Italia, rimanendo fedele al principio di solidarietà tra popoli, abbia cercato e a mio giudizio anche in buona parte riuscendoci, un inevitabile compromesso con la necessità di garantire il diritto di ogni persona alla protezione internazionale e l'esigenza di procedure rapide ma soprattutto idonee a non intasare un sistema che spesso si è trovato sotto pressione.

Ma quello che ancora emerge è che l'Italia è tra quei Paesi dell'Unione fortemente convinti che queste sfide possono essere affrontate solo rendendo il sistema europeo di asilo e migrazione più efficiente, globale e sostenibile, considerando la gestione della migrazione dell'UE come una serie di politiche interconnesse, basate sull'elaborazione integrata delle politiche e delle regole, in cui l'efficacia e le carenze di ogni singola parte incidono sul sistema nel suo complesso.

Bibliografia

Aspetti operativi relativi alle procedure accelerate ex art. 28-*bis* del d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25. Obbligo informativo ex art. 10, 10-*bis* e 26 del d.lgs. n. 25/2008 e regime di immediata esecutività dei provvedimenti
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (27 novembre 2019)

Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta

Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (14G00028)

Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo - Schema decisioni adottate relative ai richiedenti provenienti da Paesi di origine sicuri (anni 2016/2020)

Consiglio di Stato (Sezione terza), sentenza N. 03999/2016REG.PROV.COLL. N. 00198/2016 REG.RIC

Consiglio di Stato (Sezione terza), sentenza N. 05085/2017REG.PROV.COLL. N. 00202/2016 REG.RIC

Decreto interministeriale del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del Ministro degli Interni e del Ministro della Giustizia del 4 ottobre 2019

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251

Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Decreto Ministro dell'Interno 10 novembre 2014

Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130

Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130

Decreto-legge 4 ottobre 2019, n. 113

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)

- Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale
- Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)
- Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personali
- Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, in G.U.R.I. n. 231 del 4.10.2018 e in vigore dal 5.10.2018
- EASO agosto 2016 - Un'introduzione al Sistema europeo comune di asilo per i giudici
- EUROSTAT - Distribution of final decisions on asylum applications (from non-EU citizens) by outcome, 2019
- EUROSTAT - Distribution of first instance decisions on asylum applications (from non-EU citizens) by outcome, 2019
- Filippo Venturi - Riv. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 2/2019
- Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative
- Il Diritto di Asilo: un diritto sofferente. L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di "Paesi di Origine Sicuri" ad opera della legge 132/2018 di conversione del c.d. "Decreto Sicurezza" (D.l. 113/2018)
- Ministero dell'Interno - Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno - ed. 2020
- Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - Circolare del 18.01.2019, prot. 0010380
- Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - Circolare del 13.01.2020, prot. 00002464

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - Circolare del 30.10.2020, prot. 0075580

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - Circolare del 16.07.2020, prot. 0050514

Nota di commento del decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 4 ottobre 2019 sull'elenco dei Paesi di origine sicuri

Proposta Commissione europea 4 luglio 2017

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2016/0224 COD che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2020/0279 COD sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2015/0211 (COD) che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE

Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2020) 211 final, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE

Regolamento "Dublino III" (n. 604/2013)

Regolamento "EURODAC" (n. 603/2013)

Revisione della lista dei Paesi di origine sicuri per richiedenti asilo

Rideterminazione del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

Rotta del Mediterraneo centrale: Piano d'azione per sostenere l'Italia, ridurre la pressione e aumentare la solidarietà

Saggio di Giovanni Arnone (rivista *Questione Giustizia* n. 3/2020)

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE 2016/C 202/01)

Tribunale dell'Unione europea (GCEU) nella causa T-370-19, Regno di Spagna c. Commissione europea

Università "LUMSA" - Dipartimento di Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne, Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali, a.a. 2020/2021, LM87, Diritto dell'immigrazione, Prof.ssa Stefania Dall'Oglio, lezioni 8-9 marzo 2021

PARTE IV
*Documenti, Normativa
e Giurisprudenza di interesse*

Il ruolo dell'analisi di contesto per la definizione del profilo territoriale della criminalità

di Claudio Gnoni*

Abstract

In un'economia sempre più pervasa ed interconnessa dai fenomeni di globalizzazione dei mercati e di internazionalizzazione delle transazioni finanziarie e commerciali è indispensabile, in special modo per i dirigenti e gli operatori delle Forze di Polizia, conoscere il "contesto territoriale" di riferimento, al fine di contrastare efficacemente, sotto il profilo economico e finanziario, la criminalità ivi operante, sempre più mutevole e capace di adattarsi in breve tempo alle nuove situazioni geo-economiche.

La criminalità organizzata, infatti, è caratterizzata da un'elevata capacità di infiltrazione nel tessuto economico e sociale, riuscendo ad instaurare relazioni con la società civile che si alimentano anche con la collusione e la corruzione. Ne risultano intaccati il comportamento civico, la fiducia, l'onestà intellettuale, le reti di relazione, cioè il capitale sociale di un territorio. Si instaura, quindi, un sistema di intrecci perverso tra società civile e "società mafiosa" che si autoalimenta e di cui è difficile valutare la complessiva portata.

È essenziale, pertanto, favorire livelli sempre maggiori di legalità e di coesione sociale, anche attraverso maggiori livelli di buon governo da parte delle Istituzioni ed anche con l'innalzamento della responsabilità e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, al fine di garantire un ambiente favorevole allo sviluppo delle attività produttive, dell'occupazione e, quindi, alla crescita economica.

Misurare la rilevanza economica delle attività criminali è tuttavia un processo molto complesso, in particolare quando ciò riguarda i costi della criminalità, il fatturato delle organizzazioni criminali e la loro infiltrazione nei mercati legali. Le statistiche ufficiali, prodotte dall'Istat, dal Ministero dell'Interno, dal Ministero di Giustizia, dalla Banca d'Italia, dall'UIF (Unità d'Informazione Finanziaria) e da tutti gli organismi che forniscono informa-

(*) Colonnello della Guardia di Finanza, già frequentatore del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

zioni sulla criminalità, derivano dai dati consuntivati dalle Forze dell'Ordine e, quindi, ne rappresentano una chiara sottostima.

Ciò posto, l'obiettivo principale di questa tesi, pertanto, è quello di dimostrare come sia possibile costruire un modello di "analisi di contesto", esplicitandone il relativo percorso metodologico, che possa fornire un quadro informativo idoneo a identificare le relazioni di interdipendenza tra la criminalità, con particolare riferimento alle "imprese mafiose" ed il contesto territoriale in cui le stesse operano e si sviluppano.

* * *

In the current economic framework, which is increasingly interconnected and characterized by phenomena of globalization of markets and internationalization of financial and commercial transactions, it is fundamental, especially for Management Grade Police Officers and for the other members of Police Forces, to know their "territorial context", with the aim of effectively countering, from the economic and financial point of view, criminal groups acting there, since they are increasingly able to change and to adjust to the new geographic and economic conditions in a short time.

As a matter of fact, organized crime groups are characterized by a remarkable skill of infiltration into the economic and social fields, thus managing to establish relations with civil society which are sometimes developed by means of phenomena of collusion and corruption. As a consequence, the civic behavior, trust, intellectual integrity and the network of relations, that is to say the social capital of a territory, are negatively affected. Therefore, a wrong system of interconnections between civil society and "Mafia-type society" is sometimes established. This is a self-sustaining kind of system and it is difficult to assess its complex scope.

Therefore, it is essential to foster increasing levels of legality and social cohesion, also by means of better standards of governance from the institutions as well as by means of the assumption of higher responsibilities and effectiveness by Public Administration, with the aim of ensuring a context supporting production activities, work and, accordingly, the economic growth.

However, it is very difficult to assess the economic consequences of criminal activities, in particular when the costs deriving from crime, the revenue of criminal organizations as well as their infiltration into legal markets are taken into account. The official statistics, provided by Istat, Ministry of the Interior, Ministry of Justice, Banca d'Italia and UIF (Financial Information Unit) as well as by all the agencies providing information on criminal organizations, are related to the data gathered by Police Forces and, thus, they result to be underestimated in relation to the real situation.

In the light of the above, the main purpose of this dissertation is therefore to demonstrate that it is possible to create a pattern of “context analysis” as well as to illustrate the relevant methodology, with the aim of providing a proper information framework useful to detect the interdependent relationships among criminal organizations, with a special focus on the “Mafia-type business” and the territorial context in which they carry out and develop their activity.

* * *

1. L’infiltrazione della criminalità nei territori

1.1. Il contesto territoriale ed economico della criminalità

Ad ogni livello territoriale, il tessuto economico ed imprenditoriale è ormai gravemente caratterizzato dalla diffusa e pervasiva presenza della criminalità, che opera sempre di più in forma organizzata. In merito, si osserva come le ingerenze illecite esercitate nell’economia legale dalle organizzazioni criminali costituiscono una grave minaccia per la sicurezza economica e finanziaria del Paese, perché soffocano il libero mercato, impedendo il sano sviluppo di un sistema imperniato sulla libera concorrenza ed ostacolano l’affermazione della libertà di iniziativa economica¹ e dei fondamentali principi sanciti dalla Carta costituzionale², quali la tutela del risparmio. Fenomeni quali la criminalità economica, la corruzione e la criminalità mafiosa sono spesso pericolosamente interconnessi e tendono ad una perversa convergenza tra la società civile e la c.d. “*società mafiosa*”. L’evoluzione dei modelli operativi della criminalità organizzata, inoltre, è proiettata prevalentemente verso settori imprenditoriali e commerciali ad elevato profitto, utilizzando tecniche di infiltrazione nell’economia legale e forme di commistione tra attività lecite ed illecite sempre più sofisticate, spesso non facilmente individuabili.

In tale contesto, si evidenzia, come il contrasto al fenomeno mafioso presuppone, sotto il profilo sostanziale, il riferimento a specifici e ben determinati contesti socioculturali, che finiscono per inglobare anche un immanente legame con il territorio, che caratterizza concretamente l’operatività

1) L’imprenditore siciliano, Libero Grassi, ucciso dalla mafia per essersi opposto alle “regole” del racket (Palermo, in data 29 agosto 1991), affermò che “*la collusione con le imprese mafiose distorce il compito dell’imprenditoria sana, perché essere collusi con le imprese mafiose non consente di svolgere una parte attiva nella società, di costruzione di sviluppo e di civiltà*”.

2) Articoli 41 e 43.

delle organizzazioni criminali, specialmente quelle tradizionali.

Il rapporto tra l'economia e la criminalità, segnatamente quella a carattere organizzato, è mutato nel tempo, atteso che le organizzazioni criminali hanno iniziato a manifestarsi come soggetti estranei al mondo imprenditoriale, rivestendo invece un ruolo di mediazione e di gestione occulta di queste ultime.

L'azione di contrasto alla criminalità organizzata, quotidianamente svolta dalle Forze di Polizia coordinate dalle competenti Autorità Giudiziarie territorialmente competenti, testimonia come i sodalizi criminali organizzati, rappresentino un significativo ostacolo per un'equilibrata e sostenibile crescita economica, ovvero per gli investimenti interni e internazionali, aumentando anche la consapevolezza di quanto le organizzazioni criminali costituiscano un gravissimo pericolo per l'intero mondo delle imprese e per la società civile nel suo complesso. In merito, si sottolinea l'assoluta necessità di provvedere ad eliminare, o quantomeno a limitare in maniera significativa, l'inquinamento del tessuto economico, determinato principalmente dalla presenza ormai pervasiva, anche nelle Regioni del Nord Italia, della *mafia*, della *camorra* e della *'ndrangheta*, nonché di provvedere a sottrarre alle stesse quanti più capitali, risorse finanziarie e beni possibile.

In tale contesto, infatti, lo sviluppo economico, civile e sociale non può prescindere da una corale e convinta iniziativa da parte di tutte le Istituzioni contro l'economia illegale e le attività illecite delle consorterie criminali, sempre più concepite come vere e proprie *holding*, spesso anche a carattere transnazionale, assolutamente distanti dai principi di legalità e correttezza nei rapporti imprenditoriali che, invece, devono caratterizzare i mercati e le politiche economiche. Al riguardo, in una cornice istituzionale di sana democrazia liberale, si evidenzia come il principio di legalità sia alla base della concorrenza e sia condizione basilare per il buon funzionamento del mercato, nonché sia anche un *asset* fondamentale della competitività di un territorio, leva essenziale dello sviluppo, non solo economico, ma anche sociale e civile; per quanto riguarda, invece, l'imprenditorialità, essa rappresenta un motore di ricchezza e lavoro, inteso come processo creativo di valore, innovazione, intraprendenza e cambiamento.

In antitesi con i principi sopra richiamati, le imprese criminali agiscono in contesti di concorrenza sleale con modalità illecite, al fine di aumentare il proprio potere competitivo rispetto agli altri soggetti economici che operano legalmente negli stessi ambiti territoriale di interesse. In particolare, la criminalità preferisce operare in mercati leciti, approfittando però dei significativi vantaggi competitivi derivanti dall'esercizio della forza di intimidazione delle

associazioni a cui appartengono i titolari di tali unità economiche.

Proprio per tali motivi, si è avvertita da tempo l'esigenza di contrastare efficacemente sotto il profilo economico le diverse iniziative illecite intraprese dalle organizzazioni criminali sui diversi territori di loro interesse.

Al riguardo, si evidenzia come sebbene per un lungo periodo le mafie non sono state “*soggetti imprenditori ma organizzazioni che si pongono nel rapporto tra imprenditori e mercato e tendono a governarlo con le proprie regole, alternative a quelle della concorrenza*”³, la gestione dei traffici illeciti, quali il contrabbando di tabacchi lavorati esteri ed il narcotraffico, hanno comportato, a fattor comune, un'ulteriore evoluzione della dimensione economica di tutte le consorterie criminali a carattere organizzato. Infatti, la gestione su scala internazionale di tali forme di commercio illegale ha consentito di aumentare a dismisura i proventi illeciti, ma, dovendo anche necessariamente poter far affidamento su cellule criminali dislocate in ogni parte del mondo, ha implicato l'esigenza di ramificarsi, di dotarsi di una organizzazione para-imprenditoriale e di acquisire per finalità di copertura dei traffici illeciti il controllo di società operanti in diversi settori⁴. Il conseguente flusso di denaro risulta, pertanto, talmente cospicuo da modificare sovente l'assetto, gli equilibri interni e la strategia delle organizzazioni criminali, inducendole ad avvalersi, sempre più, della consulenza di professionisti, commercialisti, avvocati, in grado di affiancarli nella gestione e nella ideazione di sempre più sofisticate operazioni di riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti conseguiti.

Da quanto sopra esposto, si evince chiaramente come tutti gli emergenti gruppi criminali operanti nell'economia legale si sono imposti in settori strategici per l'economia del territorio, esercitando in maniera stabile un controllo delle attività più redditizie, imponendo il proprio ruolo anche alle classi più abbienti con le quali si è instaurata una pericolosa contiguità, fatta di intimidazione, ma anche di connivenza, dato il perdurante e crescente potere economico.

1.2. La dimensione “*territoriale*” ed i profili economici della delocalizzazione mafiosa

Partendo dall'esame dell'attuale quadro giuridico di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata, si rileva come la sostanziale identità del *modus operandi* criminale in diverse zone del territorio nazionale abbia in-

3) G. PIGNATONE - M. PRESTIPINO, *Modelli Criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Editori Laterza, 2019, p. 129.

4) Prevalentemente nel trasporto, nella logistica e nei servizi legati all'*import-export*.

dotto il legislatore a superare la prospettiva “regionale” del fenomeno mafioso, astraendo il relativo modello comportamentale con l'intento di dichiarare applicabile l'art. 416-*bis* del Codice penale a qualsivoglia forma di delinquenza organizzata che utilizzi siffatto metodo intimidatorio.

Il portato di tale analisi normativa assume concreto rilievo anche con riferimento ad ulteriori, delicate questioni, peraltro strettamente collegate, come si vedrà nei successivi paragrafi, alle strategie imprenditoriali di penetrazione del tessuto economico da parte dei gruppi criminali di stampo mafioso.

Il problema dell'esatta individuazione della dimensione “territoriale” del fenomeno inizia a porsi quando l'infiltrazione nel tessuto imprenditoriale aumenta attraverso l'acquisizione della titolarità formale – o sostanziale – di partecipazioni in società del territorio *target*. La questione diviene ancor più complessa nel caso in cui i sodalizi assumano le caratteristiche più che di succursali, di vere e proprie filiali, con autonomia rispetto alla casa-madre, ma in ogni caso a questa correlate.

1.3. Il fenomeno criminale nell'economia italiana

Si premette che non è agevole definire e, quindi, distinguere in maniera univoca l'economia “*illegale*” da quella “*criminale*”. Secondo l'Istat, sono illegali sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati. È economia criminale, invece, quella che, in senso più stretto, offre beni e servizi illegali e dispone di un'organizzazione stabile con proprie risorse, opera solo con regole interne, spesso basate sulla violenza, ma con obiettivi legati al profitto, non dissimili dalle imprese lecite.

La natura dei fenomeni sommersi, tuttavia, per definizione, rende complessa qualunque misurazione oggettiva. Pertanto, si possono forse ritenere più significative le stime relative agli effetti sul sistema economico rispetto a quelle sugli ammontari movimentati dall'economia criminale. In particolare, le misure del fenomeno sono di varia natura; possono essere riferite alla sua diffusione, al valore delle attività, al rischio di infiltrazione nell'economia legale. Tutte soffrono di debolezze metodologiche e consentono confronti internazionali solo in misura contenuta.

Sia pure con questi limiti, comunque, tutte le misurazioni riportate negli studi condotti concordano nell'evidenziare la rilevanza della criminalità economica nel nostro Paese.

Ciò posto, già in passato, si è più volte sottolineato come la criminalità organizzata, con un fatturato complessivo di oltre 137 miliardi di euro e un utile di oltre 104 miliardi di cui oltre 65 miliardi in denaro contante, pari a circa il 7% del Pil nazionale, rappresenti “*la più grande azienda italiana*”, incidendo negativamente sul mondo dell’impresa⁵.

1.4. Le diverse forme di infiltrazione della criminalità nel settore economico ed imprenditoriale

L’approccio economico al fenomeno della criminalità sposta l’attenzione su alcuni aspetti che avvicinano ogni organizzazione criminale, nei suoi comportamenti e, soprattutto, nelle sue scelte, ad un vero e proprio soggetto economico. In tale contesto, si osserva, inoltre, come i processi di globalizzazione abbiano ormai imposto il superamento delle barriere nazionali e di ogni concezione autarchica che individuava il punto di riferimento di un microsistema economico nel solo spazio geografico intra-statale. La delocalizzazione delle attività manifatturiere nelle regioni in via di sviluppo, l’informatizzazione delle attività logistiche, l’ottimizzazione delle reti di trasporto con la conseguente riduzione di costi e tempi, inoltre, hanno creato un sistema economico interdipendente, in cui il potere capitalistico ripartisce le varie specializzazioni dell’attività imprenditoriale a livello globale, alla continua ricerca dell’ottimizzazione dei processi produttivi di massimizzazione dei profitti. A tali fattori va aggiunta la tendenza alla dematerializzazione ed alla virtualità di capitali e patrimoni, con la creazione di reti finanziarie mondiali capaci di regolare trasferimenti di denaro e transazioni commerciali in tempi molto brevi.

Si comprende, quindi, l’assoluta rilevanza assunta dalla globalizzazione che rende ormai indispensabile da parte dalle organizzazioni criminali di dotarsi di un’articolata rete economico-finanziaria all’estero, sebbene il punto di riferimento continui a restare il territorio direttamente controllato dalle stesse.

Limitando l’esame, in questa sede, agli aspetti economici che hanno un concreto riflesso sul territorio nazionale, il *focus* allora cade sul concetto sia di “*mercato di beni e servizi*” (anche nella sua dimensione illecita), sia di “*racketeering*”. Peraltro, l’approccio, seguito in un passato più recente, che distingue tra associazioni criminali di tipo mafioso ed *imprese criminali*, non appare più idoneo a descrivere la dimensione come già detto ormai globaliz-

5) Al riguardo, sia pur con un approccio metodologico differente, anche l’ultimo rapporto Istat sull’*Economia non osservata*, pubblicato nel 2021, che stima il prodotto dell’*economia sommersa* e delle *attività illegali*, evidenzia la rilevanza del fenomeno che supera i 19 miliardi di euro.

zata del crimine: la componente economico-finanziaria e la natura transnazionale, nel prevalere sempre più nettamente sulle altre dimensioni, finiscono per incidere sulla natura stessa delle mafie tradizionali, fino a renderla in gran parte sovrapponibile a quella delle organizzazioni non mafiose⁶.

La rete di contatti e di collegamenti di ciascuna impresa diventa quindi strumentale per la continua e sempre più incisiva penetrazione mafiosa nell'economia, estendendosi ai professionisti ed al mondo istituzionale. Pertanto, la vera forza della criminalità organizzata risiede proprio nelle diverse forme di collusione che ne dimostrano la capacità di infiltrazione nel tessuto economico e sociale dei territori controllati. Sotto tale profilo, l'analisi socioeconomica delle infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali nel tessuto economico ed imprenditoriale si snoda, tradizionalmente, attraverso le nozioni di "impresa a partecipazione mafiosa" e di "impresa mafiosa".

In tale contesto, recentemente si è osservato come anche altri soggetti economici, le cc.dd. "imprese mafiose derivate", in origine estranee a contesti di criminalità organizzata, a seguito di ingerenze, hanno subito alterazioni negli assetti proprietari e nelle finalità economico-gestionali, cedendo indirettamente la proprietà e sottoponendosi, in forma mediata, alla direzione criminale esercitata dalle organizzazioni egemoni sul proprio territorio di riferimento. La presenza di tali imprese controllate dalla criminalità risulterebbe concentrarsi principalmente nei territori interessate tradizionalmente dai fenomeni mafiosi (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), seppur progressivamente le diverse organizzazioni criminali abbiano delocalizzato le proprie attività imprenditoriali in diverse Province del Centro-Nord Italia, in attività imprenditoriali di dimensioni medio-piccole, con organizzazione gestionale e finanziarie basiche ed in diversi settori tra i quali si evidenziano quelli con

6) La collusione fra la criminalità di tipo organizzato ed il mondo imprenditoriale è il vero snodo del potere mafioso ed il fulcro vitale che l'azione di contrasto dello Stato deve disarticolare e colpire. Infatti, le relazioni con la "zona grigia" hanno consentito alle mafie di durare e svilupparsi per oltre 150 anni e di ciò ne sono consapevoli gli stessi mafiosi. Al riguardo, significative appaiono le dichiarazioni rese da Nino Giuffrè (ex mafioso "capo del mandamento di Caccamo" e successivamente collaboratore di giustizia, considerato tra i pentiti più importanti della storia mafiosa): "Nel mondo ci sono vari poteri: imprenditoriale, economico, politico [...] e, per funzionare davvero, devono essere tutti collegati tra loro perché altrimenti il marchingegno non funziona". Il sistema di collusioni di cui si avvantaggiano le organizzazioni criminali è quindi la regola e non l'eccezione nella strategia delle consorterie mafiose. Giuffrè, tra le esternazioni fatte durante il suo percorso di collaboratore di giustizia, aggiunse: "Le imprese per il Provenzano sono di vitale importanza, non solo per un punto di vista prettamente economico, ma per un fatto che va anche oltre. Ciò che interessa al Provenzano è avere contatti con persone importanti, gestire il potere cioè avere queste persone nelle mani significa raggiungere determinati obiettivi anche lontani, inimmaginabili perché ogni impresa ha le sue conoscenze e appositamente sfruttando queste imprese, queste conoscenze, ha nelle mani un potere molto ma molto grande". (G. PIGNATONE - M. PRESTIPINO, *Modelli Criminali. Mafie di ieri e di oggi*, cit.).

limitata produttività del lavoro e quelli fortemente deregolamentati o poco controllati, ma ad elevata specificità e con una capillare distribuzione sul territorio, interessati da consistenti erogazioni di risorse pubbliche o con un significativo coinvolgimento da parte della Pubblica Amministrazione.

Oggi, inoltre, nuove figure di professionisti, i cc.dd. “*broker delle mafie*”, mettono in contatto la criminalità organizzata con il mondo economico-finanziario che si caratterizza come già evidenziato in precedenza per la dematerializzazione delle attività e delle transazioni.

Secondo l’attuale giurisprudenza maggioritaria, che segnala una realtà criminale in continua evoluzione, le organizzazioni criminali a carattere organizzato ed in particolare le mafie tradizionali si sono infiltrate in nuovi territori, optando, piuttosto che come gruppo che intenda esclusivamente imporre il proprio controllo ed i propri interessi, per una strategia di aggancio dell’obiettivo-impresa apparentemente più moderata, quale “*società di servizi*”. A fronte del ricevimento dei “*servizi*” da parte del sodalizio, infatti, l’imprenditore è disposto al pagamento del pizzo, ovvero delle quote estorsive richieste per la protezione e l’aiuto richiesti, contribuendo in questo modo anche al sostentamento economico degli stessi membri dell’associazione criminale.

Questa realtà segnala il rafforzamento delle “*zone grigie*”, ovvero delle dimensioni e dei segmenti in cui si intersecano, con la logica della reciprocità di vantaggi, interessi criminali ed imprenditoriali.

Tale sistema, pertanto, non assume la veste di corpo estraneo all’attività imprenditoriale che è costretta passivamente a subirne il peso e la pressione per proseguire onestamente e serenamente nei propri affari, ma, al contrario, viene accettato ed attivamente assunto a strumento per la risoluzione di problemi connessi all’attività, la rimozione di ostacoli od in generale per ricevere protezione⁷.

2. L’“*analisi di contesto*” quale strumento di supporto all’azione di contrasto del fenomeno criminale in Italia

2.1. L’“*analisi di contesto*” quale strumento a supporto dell’agire della Pubblica Amministrazione

Ogni organizzazione pubblica, quando svolge la propria attività istituzionale, ovvero nel momento in cui si accinge a realizzare uno specifico

7) Le strategie delle associazioni mafiose, di ammorbidire i rapporti con gli imprenditori per occultare più efficacemente le proprie iniziative ed affari illeciti, possono generare sempre più queste forme di “*ibridazione criminale*”, comprensive del ruolo di vittima e carnefice in un unico soggetto.

intervento che va ad impattare con l'ambiente socioeconomico e territoriale di riferimento, dal quale dipende in modo cruciale il risultato finale che tale azione o intervento è in grado di produrre, dovrebbe far ricorso allo strumento dell'analisi di contesto.

L'analisi del contesto di riferimento, infatti, consiste in un processo conoscitivo che ha lo scopo di:

- fornire una visione integrata della situazione in cui l'amministrazione opera, ovvero andrà ad operare;
- stimare le potenziali interazioni con i soggetti esterni, direttamente ed indirettamente coinvolti;
- verificare i punti di forza e di debolezza che caratterizzano la propria organizzazione rispetto alla propria azione, o all'intervento che si intende realizzare;
- verificare i vincoli e le opportunità offerte dall'ambiente di riferimento.

La possibilità di ottenere informazioni strutturate circa il contesto in cui la singola amministrazione opera, consente di contestualizzare al meglio la propria attività istituzionale all'interno di tale realtà di riferimento e di meglio dettagliare, dunque, le caratteristiche e le modalità della propria azione o intervento, al fine di garantirne maggiore efficacia.

L'efficacia e l'effettiva utilità di un'analisi di contesto dipendono in modo strategico dalla capacità di delimitare il campo di indagine alle condizioni, ai fenomeni ed agli *stakeholder* che influenzano significativamente la struttura e la dinamica delle attività o di un progetto di una determinata organizzazione.

Pertanto, l'analisi del contesto deve essere finalizzata all'acquisizione di un numero chiuso di dati, informazioni e indicatori ed a tal fine è necessario preliminarmente individuare e delimitare gli obiettivi specifici dell'analisi, valutando la disponibilità e l'accessibilità dei dati, il livello di approfondimento richiesto, nonché il tempo che si ha a disposizione.

In tale prospettiva, l'analisi del contesto costituisce uno strumento molto efficace che consente una corretta declinazione degli obiettivi strategici dell'organizzazione in obiettivi operativi e, pertanto, non deve dare origine ad un quadro informativo generico ed indistinto, bensì ad un quadro conoscitivo direttamente dipendente dagli obiettivi strategici perseguiti dalla stessa.

Gli ambiti e profili di un processo di analisi del contesto sono molteplici e molto differenti tra loro, tenendo in debito conto quali possono essere, infatti, le forze e le tendenze che sono in grado di influenzare le attività o i risultati del progetto.

Uno strumento utile di supporto all'analisi dello scenario interno ed

esterno è costituito dall'“*Analisi SWOT*”⁸ che consente di ottenere una visione integrata degli esiti delle due fasi in cui è possibile scomporre l'analisi del contesto, ovvero:

– l'“*analisi del contesto esterno*”, che è costituito dall'insieme di forze, fenomeni e tendenze di carattere generale, che possono avere natura economica, politica e sociale e che condizionano e influenzano le scelte e i comportamenti di un'organizzazione e indistintamente tutti gli attori del sistema in cui tale organizzazione si colloca;

– l'“*analisi del contesto interno*”, che è costituito da tutti quegli elementi che compongono la struttura interna della stessa organizzazione.

2.2. L'attività di *intelligence* e le metodologie di analisi per il contrasto della criminalità

Preliminarmente si osserva come il termine “analisi”, comunemente utilizzato negli ambienti delle Forze dell'Ordine (*law enforcement*), dovrebbe essere più propriamente definita come “analisi⁹ d'*intelligence*”, locuzione che si basa sulla dottrina classica anglosassone della “*Criminal Intelligence Analysis*” dalla quale effettivamente derivano le tecniche e le metodologie di interesse ai fini del presente elaborato.

Da tali considerazioni, pertanto, si può affermare, in primo luogo, che

8) L'*analisi SWOT* è uno strumento di pianificazione strategica semplice ed efficace che serve ad evidenziare le caratteristiche di un progetto, di un programma o di un insieme di azioni da parte di un'organizzazione, nonché le conseguenti relazioni con l'ambiente operativo nel quale si colloca, offrendo un quadro di riferimento per la definizione di orientamenti strategici finalizzati al raggiungimento di un obiettivo. In particolare, tale particolare tipologia di analisi consente di ragionare rispetto all'obiettivo che si vuole raggiungere, tenendo simultaneamente conto delle variabili sia interne che esterne. Le variabili interne sono quelle che fanno parte del sistema e sulle quali è possibile intervenire; quelle esterne, invece, non dipendendo dall'organizzazione, possono solo essere tenute sotto controllo, in modo di sfruttare i fattori positivi e limitare i fattori che invece rischiano di compromettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La *SWOT Analysis* si costruisce tramite una matrice divisa in quattro campi nei quali si hanno:

- i punti di forza (*Strengths*): fattori interni al contesto da valorizzare;
- i punti di debolezza (*Weaknesses*): limiti da considerare;
- le opportunità (*Opportunities*): possibilità che vengono offerte dal contesto e possono offrire occasioni di sviluppo;
- le minacce (*Threats*): rischi da valutare e da affrontare, perché potrebbero peggiorare e rendere critica una situazione.

9) Secondo alcune definizioni universali, cioè applicabili in qualunque campo, l'analisi è:

- un metodo di studio e di ricerca consistente nello scomporre un tutto nelle sue singole componenti allo scopo di esaminarle e definirle;
- tanto l'azione di analizzare un fatto quanto il documento che indica i risultati o le conclusioni di tale lavoro, o, più precisamente, un “procedimento, metodo di ricerca ed esposizione in cui l'oggetto dell'indagine viene scomposto ed esaminato nei suoi elementi costitutivi e nei rapporti che tra questi si determinano”.

l'intelligence tratta “*tutto ciò che dovrebbe essere conosciuto prima di intraprendere con successo un'azione*”, anche se si ritiene più appropriata ed efficace la definizione di *intelligence*, come “conoscenza”, con riferimento all’“informazione elaborata”, finalizzata all’azione. *L'intelligence*, quindi, non è solamente una semplice attività di raccolta di notizie più o meno confidenziali, ma un insieme di informazioni raccolte, elaborate e analizzate per una precisa finalità. Né la raccolta, né l’elaborazione, né tantomeno lo scopo sono casuali o improvvisati, in quanto la consapevolezza dell’obiettivo conduce e calibra tutte le attività. La semplice informazione, pertanto, non è *l'intelligence*, ma solo la materia prima di un processo di cui *l'intelligence* rappresenta il risultato finale.

Riguardo alla precedente definizione di *intelligence* quale “*conoscenza finalizzata all'azione*”, la dottrina classica ha abbinato la seguente ulteriore definizione di “*analisi*”, intesa quale procedimento che “*assembla elementi di informazione provenienti da fonti diverse per mostrarne schemi e significati*”.

Sotto il profilo scientifico, quindi, è corretto affermare che l’analisi d’*intelligence* è un metodo organizzativo finalizzato alla lettura ed all’esame, mediante processi logici, di contesti complessi e/o articolati, anche attraverso l’applicazione di sistemi informatici.

Pertanto, muovendo da tale definizione, l’analisi d’*intelligence*, costituisce la chiave per sfruttare proficuamente l’informazione, in quanto tende a schematizzare situazioni complesse, ad individuare circostanze ripetute, a verificare elementi esterni, nonché ad individuare appositi “indicatori” per seguire lo sviluppo delle attività e, quindi, più in generale, applicare tutte quelle modalità logiche suggerite dall’esperienza dell’analista, al fine di consentire l’emersione del dato “nascosto” dalla realtà complessa presa in esame.

In particolare, il processo di analisi d’*intelligence* inizia con l’identificazione del fabbisogno informativo, o più semplicemente con la richiesta informativa, sulla base dell’incarico/obiettivo ricevuto, prosegue poi con la raccolta delle informazioni e la loro successiva elaborazione, per approdare, dunque, alla fase vera e propria di analisi, caratterizzata dall’integrazione ed interpretazione dei dati, che termina con la divulgazione/“*disseminazione*” dei risultati conseguiti.

A tali fasi, parte della letteratura specializzata ha affiancato, inoltre, anche quella della “*utilizzazione*”, ovvero del momento in cui l’analista comunica il risultato della sua ricerca¹⁰ e quella del “*feedback*”, solitamente effettuato in ogni singola fase dell’intero processo e considerato essenziale, in

10) Il quale deve esporlo in modo breve, conciso e preciso; ciò implica infatti una fase di sintesi del proprio lavoro.

quanto consente di orientare di nuovo la ricerca, valutare le fonti e verificare il processo di analisi.

Ciò posto, chiarito brevemente cosa si intende per analisi d’*“intelligence”*, si risale agli inizi degli anni Novanta, la diffusione in Italia di un moderno approccio dell’azione di contrasto alla criminalità, comune, organizzata ed eversiva, da parte delle Forze di Polizia, mediante il ricorso all’*“analisi criminale”*, finalizzata all’identificazione ed alla intuizione ragionata delle relazioni esistenti tra i dati della criminalità ed altri fattori potenzialmente rilevanti sotto l’aspetto il profilo investigativo.

L’*“analisi criminale”* è, quindi, quel particolare processo alimentato da un’azione di *intelligence* orientata all’acquisizione delle informazioni, utili all’espletamento dei compiti istituzionali degli organismi investigativi, che vengono razionalizzate secondo opportuni indici interpretativi, nonché secondo parametri efficienti e funzionali all’azione anticrimine propria delle Forze di Polizia.

Il momento più complesso, ma anche più significativo dell’intero processo di *intelligence*, conseguentemente è proprio l’analisi che consente di interpretare logicamente l’insieme delle informazioni disponibili. In particolare, il procedimento applicato in tale fase è l’*“inferenza”* finale, tipica del metodo scientifico, cioè il logico conseguire di una verità da un’altra viene considerata non l’unica soluzione, ma la più attendibile tra quelle ipotizzate. Pertanto, si stabilisce che una conclusione non mostra avere alternative più convincenti dell’ipotesi formulata.

Per garantire risultati oggettivamente validi, evitando di cedere a possibili coinvolgimenti che possano portare a valutazioni di natura soggettiva, il percorso da seguire si articola nelle seguenti fasi:

- raccolta in gruppi omogenei di tutte le informazioni acquisite;
- sviluppo dell’inferenza;
- ricerca delle altre informazioni a sostegno dell’ipotesi formulata.

Si osserva, al riguardo, come l’analisi (da sempre condotta da qualunque operatore di polizia chiamato a risolvere un caso investigativo) negli ultimi vent’anni sia stata caratterizzata dallo sviluppo nei diversi Paesi di tecniche omogenee¹¹ per studiare le attività delittuose delle organizzazioni criminali, la relativa composizione, nonché il ruolo assunto dalle stesse nei diversi con-

11) Tali tecniche si articolano generalmente nelle seguenti fasi: confronto delle informazioni disponibili; predisposizione dei diagrammi preliminari; sviluppo delle ipotesi preliminari; preparazione di un piano di raccolta mirato; valutazione di nuovi dati alla luce dei precedenti; predisposizione di ulteriori grafici e tabelle, rivalutazione delle ipotesi preliminari; sviluppo dell’inferenza finale e redazione del rapporto conclusivo.

testi interessati, al livello locale, nazionale ed internazionale. Tuttavia, per poter restare al passo con la sempre maggiore complessità delle attività delittuose ed il continuo mutamento del crimine organizzato è necessario conseguentemente procedere al costante aggiornamento delle tecniche di analisi.

La letteratura specializzata suddivide, quindi, sotto il profilo metodologico, l'analisi nei seguenti tre livelli di complessità crescente:

– “*analisi tattica*”. Relativa alla singola investigazione, in ambito territoriale di rilevanza locale, è volta a razionalizzare il patrimonio informativo a supporto di chi gestisce quell'indagine;

– “*analisi operativa*”. Presenta un raggio d'azione più circoscritto rispetto a quella strategica, generalmente è rilevante in ambito provinciale o interprovinciale ed è orientata verso un obiettivo immediato, ovvero a breve termine. È rivolta a fatti criminosi specifici ed è più aderente all'attività investigativa. Inoltre, studiando metodi, capacità, punti deboli ed intenzioni, si possono sviluppare ipotesi riferite a individui o gruppi coinvolti nelle attività illecite oggetto di indagine¹²;

– “*analisi strategica*”. È finalizzata principalmente alla creazione di una base conoscitiva di un fenomeno, considerato nel suo complesso che possa essere utilizzata da chi ha potere decisionale, nel quadro di progetti a lungo termine, nonché per la gestione futura delle risorse in funzione del tipo di decisione che deve essere adottata.

Tali metodi sono stati tradizionalmente impiegati sul campo, come supporto principale alle attività investigative, con particolare riferimento all’“*analisi operativa*”. Solo più recentemente, si è avuta la consapevolezza dei vantaggi derivanti dall'approccio alle problematiche criminali mediante il ricorso all’“*analisi strategica*”, che affronta la criminalità nel suo insieme dal punto di vista fenomenologico. L'analisi strategica, infatti, si concentra su obiettivi a lunga scadenza ed esamina le tendenze attuali ed emergenti nell'ambiente criminale, delle minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico, alle possibilità di svolgere azioni di controllo e lo sviluppo di programmi alternativi ed i possibili percorsi per il cambiamento delle politiche, programmi e legislazioni. Tuttavia, malgrado le diverse finalità, l'analisi operativa e quella strategica non possono essere disgiunte a causa della loro stretta interdipendenza, in

12) Tale particolare tipologia di analisi fornisce agli investigatori una serie di “inferenze” (ipotesi, previsioni, conclusioni, stime) su determinate reti criminali, su singoli individui o gruppi criminali implicati in operazioni illegali, per l'esame delle metodologie, delle capacità, dei punti vulnerabili, delle intenzioni di costoro, che potranno essere sfruttate per un' incisiva azione di contrasto. Spesso risulta essere maggiormente efficace quando questa viene condotta a stretto contatto con l'organismo investigativo, anche se in alcuni casi una tale contiguità potrebbe influenzare e pregiudicare il giudizio ed il lavoro dell'analista.

quanto entrambe, se disgiuntamente utilizzate senza essere poste in relazione l'una con l'altra, non possono garantire valutazioni accurate.

2.3. L'“analisi di contesto” quale strumento di supporto nel processo decisionale delle Forze di Polizia

In Italia, la cultura della prassi presenta caratteri di peculiarità ed il fenomeno si connota diversamente dall'approccio europeo nell'azione di contrasto alla criminalità. In particolare, da una parte l'obbligatorietà dell'azione penale vincola l'autonomia informativa a quella investigativa e dall'altra la criminalità presente a livello territoriale fa sì che l'*intelligence* abbia una specifica collocazione nell'ambito di una manovra di analisi investigativa che richiede la conoscenza preventiva del contesto preso in esame.

L'analisi, quindi, deve *intelligere* un quadro più complesso e garantire un coordinamento informativo ed investigativo, che superi la razionalizzazione del patrimonio conoscitivo relativo alla singola indagine per supportare il perseguimento del vantaggio/dominio competitivo in un contesto.

Sulla base di quanto sin qui esposto, quindi, l'“analisi di contesto” può essere definita come un'“analisi operativa orientata allo strategico”, in quanto la “manovra”, costituita da più indagini, richiama il livello operativo e la necessità di ricondurre ad unità il contesto preso in esame¹³.

Su tale ultimo aspetto, infatti, il suo inquadramento è ancorato al livello strategico, nell'ambito del quale l'analisi supporta decisioni politico-strategiche e strategico-politiche, promuovendo un approccio integrato e metaoperativo, per sviluppare la comprensione di fenomeni o minacce criminali in chiave anticrimine.

La definizione di un terzo livello, intermedio, tra tattico e strategico permette, pertanto, di riconoscere all'“analisi di contesto” la finalità operativa in precedenza illustrata, riservandole la relativa collocazione concettuale.

In relazione a tale aspetto, si osserva, tuttavia, come l'“orientamento allo strategico” sia da ricercare nella precomprensione di un contesto funzionale all'interpretazione dei fenomeni, mentre è evidente come la modellizzazione risulti di utilità trasversale.

In tale ambito, principale fattore di successo nel contrasto all'illegalità ed al disagio criminogeno risulta essere l'“analisi di contesto”, finalizzata a supportare il “decisore”¹⁴, nell'azione di contrasto alla criminalità, sia che si

13) T. MONTEFUSCO, *L'analisi di contesto per la lotta al crimine*, Laurus Robuffo, 2007, capitolo I, par. 1.

14) Tale figura, responsabile del processo decisionale sul territorio di competenza, si individua nel Comandante Provinciale per le Forze di Polizia ad ordinamento militare e nel Questore per la Polizia di Stato.

manifesti con condotte di reato singole, sia come espressione di strutture organizzative criminali, comune o di tipo mafioso, ovvero eversivo-terroristiche.

Al riguardo, è opportuno procedere preliminarmente alla definizione di alcuni concetti chiave, osservando che per “*processo decisionale*” si intende quell’attività di scelta tra le diverse alternative di azione, al fine di individuarne la migliore, attraverso il confronto tra vantaggi e rischi, rispetto al perseguimento dell’*outcome*, inteso come il risultato a lungo termine che connota e definisce l’Organizzazione.

In particolare, l’*outcome* qualifica la cornice nella quale si muovono i suoi obiettivi pianificati e rappresenta, pertanto, la missione, il fine intimamente connesso e connaturato all’esercizio della funzione, in quanto ne risulta causa e ne costituisce contestualmente la fonte del riconoscimento di mirati poteri.

È il “*decisore*” che sceglie, conduce l’azione e ne risponde, in qualità di titolare del potere di scelta tanto degli obiettivi intermedi rispetto alla missione - *outcome* (*targeting*), quanto delle loro priorità (*ranking*).

Nella fase successiva al conferimento dell’incarico, l’analista, pertanto, valuta, in relazione alla missione, il posizionamento del decisore, al fine di determinare l’area territoriale e tematica oggetto dell’analisi. In particolare, studia la missione affidatagli, considerandone risorse e vincoli, attivando conseguentemente il relativo processo informativo. Al termine del processo, attraverso un razionale e consapevole esercizio delle attività di *targeting* e *ranking*, formula opzioni in termini di sostenibilità, catastroficità e auspicabilità, finalizzate a supportare il decisore, orientandolo ad un’azione intelligente che massimizzi l’utilità attesa.

Il modello, infatti, non deve copiare, ma rappresentare i contesti, cogliendo le principali dinamiche dello spazio situazionale e decisionale, che devono essere estrapolate dalla realtà e ricondotte ad essa attraverso le opzioni esercitabili.

D’altra parte, osservando come le scienze sociali ci permettono di costruire rappresentazioni in qualche misura sperimentabili, si evidenzia che il criterio fondamentale della modellizzazione è costituito dallo schema “*prassi-teoria-prassi*” che ispira l’azione complessa e non la singola indagine.

La costruzione del contesto parte, infatti, dalla rappresentazione di una realtà che non è esterna all’analista, essendone egli stesso parte e conseguentemente risulta essere sempre condizionata. In particolare, l’osservatore, nel descriverla, la cambia totalmente¹⁵ o la deforma parzialmente attraverso la propria mappa mentale, portandosi dietro i propri valori, i propri giudizi e

15) C.d. “*autoavveramento*” dell’analisi previsionale o efficacia dell’analisi, per cui le azioni si svolgono nella direzione indicata o si orientano in funzione della direzione stessa.

pregiudizi. Pertanto, da questo punto di vista, l'analista che non operi la tara di sé stesso corre il rischio di trascurare ipotesi presenti nella realtà, ma non contemplate nelle proprie alternative mentali.

Ciò posto, emerge l'esigenza di procedere all'astrazione ed alla massima schematizzazione, rilevando, inoltre, la capacità del modello di scandagliare un articolato panorama di dinamiche, anche non riconducibili alla mappa individuale, per offrirle ad una ponderazione che possa riconoscerne pertinenza, rilevanza e nessi di causalità. In questo l'analista può difendersi da sé stesso e tutelarsi dal pericolo di devianza e "non aderenza", facendo ricorso all'esperienza, al patrimonio di risorse culturali e personali, nonché, soprattutto, agli apporti di professionalità qualificate.

Peraltro, legata alla natura delle scienze sociali che studiano, speculano, indagano un attore del tutto particolare qual è appunto l'essere umano, è la varianza non spiegata in termini non tanto di margine di errore, ma, piuttosto, di margine di non previsione. Qualsiasi rappresentazione che abbia al centro un soggetto imperfetto e mutevole rende opinabile ogni proiezione, presentando l'uomo un plusvalore non prevedibile che rappresenta l'incognita cui si correla sempre un margine di variabilità.

A tal proposito ed a titolo esemplificativo, una persona carismatica è l'espressione di una forza rivoluzionaria che apporta cambiamenti incalcolabili e imponderabili; è, quindi, possibile auspicare e immaginare dinamiche che le si riferiscano, ma non conoscerle prima che si siano manifestate.

Ciò premesso, quindi, è evidente come l'"analisi di contesto" sia correlata all'azione propria delle Forze di Polizia nel proiettarsi in chiave competitiva rispetto alla criminalità che rappresenta il suo naturale avversario, in un sistema complesso dove attori variegati, modificandosi reciprocamente in una rete articolata di interrelazioni, agiscono ed interagiscono, permeando il sistema ed essendone al tempo stesso permeati.

Sotto il profilo della sicurezza, il "contesto", pertanto, è stato definito come il modello della realtà complessa, che si identifica nel «quadro dove si spalma l'"Azione"». Conseguentemente, il modello di analisi, inteso come rappresentazione della realtà, deve necessariamente contemplare l'area territoriale e tematica presa in esame ("Mondo esterno"), nella quale le "Forze proprie"¹⁶ e le "Forze avversarie"¹⁷ si muovono, interagiscono e si relazionano.

16) "Forze proprie", ovvero quelle su cui può contare il soggetto che effettua l'analisi. L'analisi delle stesse comporta, in primo luogo, l'esame delle caratteristiche interne, ovvero delle strutture organizzative, degli stili di direzione, ma anche la valutazione delle risorse e delle competenze dell'Organizzazione.

17) "Forze avversarie", ovvero il sistema criminale. L'analisi del sistema criminale richiede l'osservazione, il monitoraggio, una raccolta ed una integrazione informativa permanenti al fine di

no in un “*sistema di reciproche influenze e di simultanee pressioni*”. Il “*Mondo esterno*” è, quindi, quella porzione della realtà rilevante ai fini dell’analisi, alla quale è ascrivibile la maggiore dimensione di complessità. Pertanto, nella semplificazione operata, al fine di scomporre la complessità e costruire uno schema di riferimento per l’analisi del problema/missione, il “*contesto*” sintetizza le interrelazioni tra i tre ambiti “*Forze proprie*”, “*Forze avversarie*” e “*Mondo esterno*”.

In tale ambito, si evidenzia, infine, come una frontiera da raggiungere per le Forze di Polizia sia indubbiamente rappresentata dal ragionato confronto con il rischio criminale storicizzato, caratterizzato da un grande *divario* tra criminalità evidente e criminalità reale. Si comprende, quindi, come i problemi centrali ed ineliminabili che un analista deve affrontare sono rappresentati da un lato dall’incertezza delle scelte di fondo dell’organizzazione e dall’altro dalla complessità, intesa come sistema articolato di legami esistenti tra le sue diverse componenti. La riduzione dell’impatto di tali aspetti costituisce, pertanto, il fine stesso dell’analisi, nonché il compito fondamentale per l’osservatore qualificato, affinché nel contesto preso in esame, rendendo praticabile la loro gestione, sia possibile orientare il decisore ad un’azione che persegua il vantaggio o il dominio sull’avversario.

Sotto il profilo procedurale, pertanto, la “*riduzione analitica*” avviene, in primo luogo, attraverso la predisposizione del modello e la costruzione del “*contesto*”.

Preliminarmente, si evidenzia che un modello è efficace se riesce a rappresentare il contesto reale che costituisce oggetto di analisi. È compito dell’analista, infatti, modellizzare la complessa realtà, approfondendosi nell’impegno di reinterpretarla e ricostruirla con la propria sensibilità ogni volta che si propone la necessità di affrontare nuove speculazioni. L’efficacia di un contesto teorico che cerchi di sintetizzare gli aspetti salienti del contesto reale è rappresentata, pertanto, dall’acquisizione di un valido metodo analitico che non deve essere inteso come uno schema da calare *sic et simpliciter* nelle aree tematiche di volta in volta individuate¹⁸.

Pertanto, un aspetto centrale è rappresentato dalla corretta individuazione degli indicatori e dalle sottostanti variabili, che costituiscono gli elementi, i fattori e le entità contingenti di pressione ed incidenti di mutamento, che influenzano gli indicatori e ne orientano l’evoluzione. In particolare,

comprendere, penetrare e dominare i processi cognitivi e speculativi della forza contrapposta.

18) In tale ambito, particolare rilevanza assume l’analisi del c.d. “*Mondo esterno*” che investe, in particolare, le dinamiche economiche, sociali ed ambientali che connotano contesti articolati, compositi ed in costante evoluzione.

la fase immediatamente successiva alla valutazione preliminare del tema da analizzare è costituita dalla rappresentazione del “*contesto*”, che presuppone la delicata attività di selezione dei fattori rappresentativi della realtà.

Al riguardo, si sottolinea la stretta correlazione esistente tra il preciso inquadramento della missione affidata all’analista e la corretta scelta delle variabili e degli indicatori, dai quali discende uno specifico sviluppo delle inferenze, evidenziando come anche la scelta di un solo fattore può condizionare in maniera significativa tutto il processo analitico, determinandone degli esiti del tutto peculiari.

In tale ambito, un aspetto fondamentale è costituito alla corretta individuazione dei “*fattori chiave*” o di “*mutamento*”, che rappresentano gli indicatori e/o le variabili sui quali è possibile agire per produrre la modificazione del contesto. Infatti, il fine da perseguire ed il senso del cambiamento da promuovere, nonché la natura dell’intervento da operare trovano la massima ricaduta tecnica proprio nell’identificazione e nella focalizzazione di tali fattori.

Dal momento che nell’“*Analisi di contesto*” il momento che precede la formulazione deve consentire di enucleare le criticità in relazione alle potenzialità dell’Organizzazione (espresse in termini di “*fattori chiave*”); considerato, inoltre, che la variabile rappresenta il fattore di maggiore dinamicità del contesto, la letteratura specializzata propone, come matrice finale, l’adozione di una griglia variabile-variabile o l’adozione di una procedura di ponderazione dell’impatto variabile-variabile, da eseguire esclusivamente in ciascun ambito¹⁹.

Successivamente, si procede all’individuazione delle corrispondenti variabili, interpolando su una nuova griglia le variabili con gli indicatori chiave, concentrando l’attenzione sulle variabili che si riferiscono agli indicatori chiave già individuati, al fine di selezionare progressivamente i dati informativi da interpretare. L’esame dei risultati degli incroci consente di evidenziare le variabili di pressione e di mutamento e la misura dell’influenza subita dagli indicatori, rendendo possibile una preliminare verifica della coerenza del percorso tecnico-speculativo affrontato.

Al termine di questa seconda fase, si considerano le variabili di riferimento degli indicatori chiave, recuperando anche quelle che non risultavano enucleate, che, insieme ad esse, costituiscono l’insieme dei fattori da incrociare nella griglia variabile-variabile.

Il processo di progressiva selezione nei termini in precedenza descritti

19) Pertanto, quando il livello di approfondimento richiesto, la complessità del contesto e il tempo a disposizione, siano tali da consentire o consigliare il ricorso a più di una griglia è possibile selezionare i principali indicatori (indicatori chiave), procedendo singolarmente all’interpolazione degli stessi.

deve essere affrontato per ciascuno degli ambiti considerati (“*Forze proprie*”, “*Forze avversarie*” e “*Mondo esterno*”); la riaggregazione del contesto avviene, infatti, nel momento conclusivo con la predisposizione di una griglia comune variabile-variabile che contempla le variabili chiave estrapolate dai già menzionati ambiti. La rappresentazione integrale del contesto e la valutazione delle interrelazioni tra “*Mondo esterno*”, “*Forze proprie*” e “*Forze avversarie*” avvengono, pertanto, in fase finale soltanto rispetto ai fattori emersi come significativi all’interno di ciascun ambito.

3. L’“analisi di contesto” per la definizione del profilo territoriale della criminalità

3.1. La dimensione economica e territoriale della criminalità nell’analisi di contesto

In un’economia sempre più pervasa ed interconnessa dai fenomeni di globalizzazione dei mercati e di internazionalizzazione delle transazioni finanziarie e commerciali, risulta indispensabile la conoscenza del “*contesto territoriale*” di riferimento, al fine di contrastare efficacemente, sotto il profilo economico e finanziario, la criminalità ivi operante, sempre più mutevole e capace di adattarsi in breve tempo alle nuove situazioni geoeconomiche.

L’oggetto dell’analisi del contesto deve essere conseguentemente orientato alla definizione del profilo territoriale della “*criminalità economica*”, ovvero ai crimini orientati al profitto; sostanzialmente, tutti i reati tranne quelli provocati da disturbi della personalità o da spinte emotive irrazionali e specificamente i reati che hanno una qualche relazione con l’attività imprenditoriale o professionale, come, ad esempio, la criminalità societaria, dei mercati e quella occupazionale.

Lo sforzo richiesto per contrastare questi fenomeni criminali è di così ampia portata che nessuna singola Istituzione, può ritenere di avere unicamente al proprio interno le risorse e le competenze necessarie per affrontare tale sfida. Inoltre, un ulteriore limite all’efficacia delle politiche pubbliche attive per contenere l’espansione e per rafforzare la resilienza dei territori aggrediti dalla presenza della criminalità organizzata e da diffusi fenomeni di corruzione, è costituito dall’assenza di indicatori affidabili e di metodologie quantitative condivise sulla dimensione dell’economia criminale, sul suo impatto e sulla distribuzione, a livello territoriale, del livello di infiltrazione nei diversi settori dell’economia.

In tale contesto, un contributo importante allo sviluppo di un'*intelligence* informativa può essere dato dal maggior grado di collaborazione tra le Forze di Polizia, le Università ed i Centri di ricerca, rafforzando la collaborazione già in essere con l'estensione delle attività di ricerca svolte congiuntamente ed integrando le competenze e le esperienze acquisite nei rispettivi ambiti di lavoro. Al riguardo, sarebbe auspicabile un'effettiva condivisione delle informazioni, delle metodologie e gli strumenti di ricerca, nonché un coordinamento sistematico delle attività di indagine da parte di tutti i soggetti interessati.

Disporre di una lettura multidisciplinare del territorio consente di mettere in luce il rischio di esposizione del mondo economico alle attività criminali e di promuovere conseguentemente idonei ed appropriati interventi preventivi, volti a contrastare in maniera più efficace ed efficiente il tasso di inquinamento e di radicamento della criminalità nei vari livelli di contesto territoriale presi in considerazione: la Regione, la Provincia, il Comune.

La lettura del territorio necessita, infatti, di individuare fattori oggettivi e indicatori specifici, in grado di evidenziare la pressione esercitata dalla criminalità sui soggetti economici presenti nell'area oggetto di approfondimento, nonché il formarsi, nel tessuto sociale e familiare, di comportamenti e consuetudini che possono motivare la diffusione dell'illegalità o la presenza di attività mafiose²⁰.

È auspicabile disporre, pertanto, di un efficace strumento di analisi "*ex ante*" del rischio derivante dall'insorgere di eventi esogeni ed endogeni che possono accrescere l'infiltrazione della criminalità in un determinato contesto territoriale e, quindi, facilitare la predisposizione di interventi in grado di attenuarne gli effetti negativi.

L'obiettivo di giungere alla costruzione di un modello di vulnerabilità²¹ territoriale alla criminalità da utilizzare quale strumento informativo di "*allerta precoce*" a supporto delle azioni predisposte dalle autorità competenti per fronteggiare l'espansione della criminalità è stato sperimentato negli scorsi anni da uno specifico gruppo di lavoro, costituito presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, al quale hanno partecipato la Direzione Centrale della Polizia criminale, la Direzione Nazionale Antimafia, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'Agenzia Nazionale Anticorruzione, l'Istat ed

20) A questo obiettivo rispondono i modelli di vulnerabilità, oggi ampiamente utilizzati in ambiti disciplinari diversi, (economia, sociologia, psicologia, ecologia, ecc.).

21) Il concetto di "*vulnerabilità*" trascende dall'esclusivo ambito di studio proprio delle discipline scientifiche, dando origine a differenti approcci tematici attraverso diversi oggetti di ricerca e prospettive di applicazione in tutte quelle situazioni caratterizzate dal rischio di eventi dannosi futuri.

il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali dell'Università degli Studi "Sapienza".

In tale sede²², partendo dall'esigenza di ampliare il *set* informativo disponibile, è emersa la possibilità attivare un monitoraggio *ex ante* del territorio che consente di meglio comprenderne l'evoluzione nel tempo e di verificarne la capacità di "resilience" rispetto a *shock* esterni. Inoltre, si è rilevato come attraverso l'individuazione di una soglia critica sia possibile stabilire l'esposizione al rischio di uno specifico territorio, consentendo al "decisore" la formulazione di politiche pubbliche più efficaci per fronteggiare i fenomeni di illegalità, anche con riferimento ai rischi di corruzione indotti dalla presenza della criminalità nel tessuto economico e sociale di riferimento.

Tuttavia, il problema della valutazione quantitativa delle diverse dimensioni, che contribuiscono a definire il grado di vulnerabilità di un'area geografica alla criminalità, è estremamente complesso: oltre alle difficoltà di reperimento dei dati, esistono problemi di aggregazione e di interpretazione dei risultati. La complessità principale risiede, in particolare, nella multidimensionalità del fenomeno e nella scelta di un'opportuna funzione di aggregazione dei dati.

Ciò posto, si osserva come gran parte della letteratura specializzata sulla criminalità economica, qui intesa come sottoinsieme del gruppo di comportamenti criminali orientati al profitto, si è concentrata sulla ricerca di una teoria complessiva in grado di spiegare i fattori determinanti della partecipazione alle attività illegali.

Tali fattori sono stati inizialmente interpretati come fattori oggettivi di comportamenti devianti, sia di natura individuale, sia di natura sociale.

L'attuale sviluppo di analisi empiriche sempre più sofisticate nell'individuare il nesso di causalità fra criminalità economica ed i suoi fattori determinanti va indubbiamente ricercata nella recente evoluzione delle metodologie di analisi e nella sempre più ampia disponibilità di dati statistici.

Al riguardo, si osserva come, nonostante le premesse teoriche, tali analisi abbiano adottato, tuttavia, un approccio di tipo statico, basato principalmente sull'analisi *ex post* dei principali indicatori economici, sociali, demografici e criminali, sottostimando l'interdipendenza esistente fra diverse forme di criminalità economica e, soprattutto, la loro profonda interrelazione

22) F. GRECO - P. MONTALBANO - E. RAGUSI - U. TRIULZI, *L'analisi di vulnerabilità territoriale alla criminalità economica e alla corruzione: verso la costruzione di un modello di intelligence preventiva*, 2017, in *Rivista trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, vol. 2, p. 17-40.

con l'economia del territorio²³.

In tale scenario, i sistemi di analisi e di *intelligence* investigativa, adottati nel corso del tempo dalla Forze di Polizia, nonostante l'evoluzione osservata nell'analisi teorica ed empirica della criminalità economica, hanno manifestato limiti oggettivi e ritardi nell'adozione di comportamenti di prevenzione coerenti con le analisi riportate, sia con riferimento alla componente territoriale, sia a quella probabilistica. Infatti, solo recentemente le agenzie preposte al controllo della sicurezza, stanno implementando strumenti di valutazione *ex ante* e/o di "allerta precoce" del rischio di infiltrazione e radicamento della criminalità in un dato territorio. Tuttavia, questa attività, profondamente innovativa e ad elevata specializzazione, prevede il ricorso sia a nuovi strumenti di indagine, sia a competenze specifiche maturate nell'elaborazione ed analisi di grandi quantità di dati, oggi solo in parte disponibili ed utilizzabili, per la costruzione di modelli interpretativi e di previsione dei fenomeni criminali.

Dal punto di vista degli strumenti di indagine dell'analisi, è necessario, quindi, superare, in primo luogo, la frammentazione delle informazioni disponibili sui reati e sull'economia del territorio. Attualmente, infatti, tali elementi informativi sono in possesso di singole e diverse Amministrazioni, ciascuna delle quali produce, nell'ambito delle rispettive competenze, informazioni di ottima qualità ed utilità, ma insufficienti a ricostruire il quadro ambientale ed il contesto economico e sociale nel quale gli operatori del crimine sviluppano le loro attività²⁴.

23) La criminalità economica, infatti, rappresenta notoriamente la manifestazione finale di più fattori interdipendenti che trovano particolare evidenza in determinati contesti territoriali e sociali, caratterizzati da minor deterrenza, nonché da una relativa facilità di reimpiego dei fondi illeciti. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai reati contro la Pubblica Amministrazione, che prevedono azioni strumentali e si inseriscono in determinati contesti ambientali. Fondamentale, in quest'ottica, il contesto sociale di riferimento, considerando, più in generale, come la letteratura abbia evidenziato la presenza di tassi di criminalità simili in contesti caratterizzati da fondamentali analoghi e fornendone possibili interpretazioni come, ad esempio, elementi comuni di maggior o minor deterrenza o l'effetto spiazzamento delle attività produttive di natura legale in contesti caratterizzati da criminalità diffusa.

24) A mero titolo esemplificativo, per quanto riguarda le informazioni d'impresa, il sistema camerale, attraverso il Registro delle imprese, possiede i dati relativi all'anagrafica, composizione societaria, trasferimento delle quote societarie, partecipazioni ad altre aziende, ecc.; le Procure detengono notizie su reati d'impresa ed eventuali misure di prevenzione a danno d'impresa, titolari/soci/dirigenti; l'Agenzia delle entrate detiene le informazioni sulle dichiarazioni reddituali e sul volume d'affari dichiarato ai fini Iva; l'Agenzia del Demanio detiene informazioni sugli immobili di proprietà dell'impresa; l'Agenzia delle dogane e dei monopoli detiene informazioni sui flussi da e per l'estero e sulle relative condizioni di trasporto; le stazioni appaltanti detengono notizie sulle procedure di gara cui partecipano le imprese; i curatori/amministratori giudiziari le notizie circa le procedure fallimentari; le Prefetture le certificazioni antimafia, al fine di individuare le aree economico/produttive, le imprese e gli imprenditori a rischio di attività illecite e collegamenti con la criminalità.

Un primo strumento di analisi è, pertanto, quello di favorire azioni di sistema in grado di garantire l'interoperabilità delle banche dati esistenti per l'integrazione delle informazioni in possesso delle diverse istituzioni preposte alla sicurezza e alla lotta contro la criminalità.

Dal punto di vista delle competenze, invece, è necessario spostare l'attenzione in chiave probabilistica, abbandonando un approccio all'analisi del rischio di esposizione alla criminalità economica unicamente basato sulla tradizione dalla verifica *ex post* dei fenomeni territoriali.

3.2. L'approccio dinamico e predittivo nell'analisi di contesto territoriale: approfondimento di un innovativo studio per la costruzione di un modello di vulnerabilità criminale

Un recente studio elaborato da un autorevole gruppo di studio multidisciplinare ed a composizione interistituzionale²⁵, costituito presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia²⁶, risulta particolarmente significativo e meritevole di approfondimento per l'assoluto rilievo delle innovative metodologie adottate, per favorire la costruzione di un modello di vulnerabilità alla criminalità che consenta di evidenziare, *ex ante*, il rischio che uno specifico territorio possa essere oggetto di interesse da parte delle organizzazioni criminali.

In particolare, i risultati conseguiti dal citato gruppo di lavoro, attraverso una prima analisi, volta a descrivere l'eterogeneità territoriale dei profili di criminalità presenti nelle Province italiane, hanno evidenziato l'utilità di costruire nuovi sistemi di *intelligence* investigativa in grado, non solo di mappare i profili di criminalità territoriale, ma anche di individuare in chiave preventiva, ancorché probabilistica, i fattori di vulnerabilità che possono accrescere il rischio di infiltrazione criminale in determinati territori.

Tuttavia, per il raggiungimento di tale obiettivo, quindi, si è reso necessario attivare una ricerca a carattere multidisciplinare, articolata su più fasi, attraverso le quali si è cercato di giungere, con le istituzioni preposte alla sicurezza ed alla lotta contro la criminalità, alla definizione di una metodologia di lavoro condivisa, nonché alla costruzione di sofisticati sistemi di interro-

25) Direzione Centrale della Polizia Criminale, la Direzione Nazionale Antimafia, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'Agenzia Nazionale Anticorruzione, l'Istat ed il Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali dell'Università degli Studi "Sapienza".

26) F. GRECO - P. MONTALBANO - E. RAGUSI - U. TRIULZI, *L'analisi di vulnerabilità territoriale alla criminalità economica e alla corruzione: verso la costruzione di un modello di intelligence preventiva*, 2017, in *Rivista trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, vol. 2, p. 17-40.

gazione delle informazioni tratte dalle banche dati delle stesse, che, come già osservato in precedenza, occorre armonizzare e rendere interoperabili a causa della diversità delle fonti raccolte e delle metodologie utilizzate.

Ciò posto, si evidenzia come i risultati presentati a conclusione della prima fase di tale lavoro, abbiano permesso di poter “*caratterizzare*” i profili di criminalità a livello territoriale e quindi ad analizzare in chiave probabilistica le variabili che concorrono a spiegare il rapporto esistente tra reati e territori, attraverso l’analisi di regressione logistica multinomiale, partendo da *open data* ufficiali, ovvero dai dati Istat sulle principali tipologie di delitti presenti nelle Province italiane.

Partendo da tali informazioni, pertanto, in aderenza alle conclusioni cui è giunto il citato gruppo di lavoro, si ritiene auspicabile implementare ed affinare tale strumento di analisi, con l’arricchimento dei dati ritenuti rilevanti e provenienti da ogni singola organizzazione della Pubblica Amministrazione²⁷, al fine di:

- migliorare l’efficacia degli interventi a cui le Istituzioni preposte alla sicurezza ed al controllo del sistema produttivo e sociale devono far ricorso per prevenire la diffusione dell’illegalità e rafforzare la “*resilience*” del territorio;

- individuare preventivamente i fattori di vulnerabilità che possono accrescere il rischio di infiltrazione della presenza criminale, partendo da una lettura più ampia dei fenomeni economici e sociali che caratterizzano un territorio ed incrociandoli con quelli connessi alla criminalità;

- creare un efficace sistema di *intelligence* investigativa che, oltre ad essere di ausilio sotto il profilo strettamente operativo, possa anche costituire un valido strumento di supporto alla dirigenza delle Forze di Polizia sotto il profilo dell’aderenza ed adeguatezza al contesto territoriale, tanto dell’azione operativa di diretto contrasto, quanto anche sia nell’allocazione e nell’impiego delle risorse, sia nell’adattamento del proprio modello organizzativo, con riferimento ai livelli dei presidi territoriali e dei loro organici.

È evidente, pertanto, l’assoluta necessità e urgenza di favorire la comprensione della dimensione territoriale che caratterizza ormai la criminalità e, al tempo stesso, garantire l’interoperabilità delle banche dati pubbliche disponibili.

Sulla base di tali considerazioni, ben si comprende come tale fenomeno sia suscettibile di approfondimento anche mediante la predisposizione di

27) Ministero dell’Interno, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Ministero dello Sviluppo Economico, Banca d’Italia - UIF, Anac, Anagrafe Tributaria, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia dei Beni confiscati, Camere di Commercio, ecc.

idonei modelli di analisi territoriale di “*allerta precoce*”, che possano evidenziare la concentrazione di alcuni reati a specifiche caratteristiche territoriali, superando il tradizionale approccio individualistico dei modelli “*Ecm*” di cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo.

I risultati emersi dall’applicazione di tale analisi di contesto a tutto il territorio nazionale, suddiviso su base provinciale, hanno confermato la possibilità di poter rilevare e descrivere raggruppamenti criminali a carattere marcatamente territoriale, nonostante l’assenza di specifiche variabili geografiche.²⁸

Per l’effettuazione di tale ulteriore indagine, si è fatto ricorso ad una diversa tecnica esplorativa, denominata “*analisi logistica multinomiale*”, capace di esprimere la probabilità relativa di associazione ad uno dei gruppi omogenei di fattispecie di reato, individuati dall’analisi *cluster*, in relazione all’osservazione delle Province caratterizzate da un certo *set* di variabili esplicative, individuate dalla letteratura. Tale approccio metodologico, in linea con le conclusioni a cui sono giunti anche altri lavori presentati dalla letteratura, sia pur facendo ricorso a differenti tecniche di indagine, ha consentito all’analisi in argomento di rilevare, sulla base degli *output* prodotti, che le principali variabili di contesto territoriale, associate ad una maggiore probabilità della presenza della criminalità organizzata rispetto alle altre forme di criminalità, sono essenzialmente l’ubicazione di infrastrutture portuali e la presenza di popolazione maschile giovanile.

Sebbene i primi interessanti risultati emersi siano stati ricavati utilizzando una base dati ad elevata aggregazione, si osserva, tuttavia, come l’importanza della analisi sopra illustrata debba essere riconosciuta nelle sue potenzialità predittive, in quanto è uno strumento in grado di stimare la probabilità relativa di associare determinati fattori territoriali alla criminalità economica

28) Sostanzialmente, l’analisi di tipo gerarchico agglomerativo effettuata ha evidenziato l’esistenza e la stabilità nel tempo di quattro grandi *cluster* territoriali. Partendo dall’individuazione di un gruppo di Province caratterizzate da valori medi di criminalità, in particolare, l’analisi condotta ha individuato significative differenze di delittuosità nei grossi centri urbani, ubicati principalmente nell’Italia centro-settentrionale. In tale ambito, inoltre, è stata effettuata ad un’ulteriore analisi *cluster*, al fine di ridurre l’instabilità e fornire spunti interessanti circa la sensibilità dei risultati rispetto alle diverse possibilità di analizzare la dimensione temporale dei dati osservati, essendo stata rilevata una forte omogeneità delle Province in funzione dei reati denunciati negli anni presi in considerazione. Successivamente, dopo aver suddiviso le Province nei principali gruppi omogenei sulla base degli specifici reati denunciati, sono state rilevate, in chiave “*pseudo-probabilistica*”, le possibili relazioni fra i *cluster* di reati individuati ed un *set* di variabili latenti (instabilità del mercato del lavoro, presenza di forti disuguaglianze sociali stimate attraverso la variabile del valore aggiunto *pro capite*, di giovani maschi tra i 15 e 24 anni, nonché di specifiche infrastrutture, come i porti che, a causa di sistemi di controllo randomizzati, permettono il radicamento nell’area di traffici illeciti), riferiti ai principali “*fattori di contesto*” territoriale.

e, in questo senso, permette di individuare quali fattori di contesto possano accrescere il rischio di infiltrazione o la presenza criminale, aumentando, conseguentemente, la vulnerabilità del territorio alla criminalità stessa.

3.3. L'approccio metodologico per la costruzione di un efficace modello di analisi di contesto territoriale della criminalità

L'obiettivo principale di questo lavoro è quello di esplicitare, sotto il profilo metodologico, come si possa costruire un quadro informativo idoneo ad identificare le relazioni di interdipendenza tra la criminalità, con particolare riferimento alle “*imprese mafiose*” ed il contesto territoriale in cui le stesse operano e si sviluppano.

In particolare, quello che si propone, in tale sede, è un profilo di analisi territoriale alla criminalità, basata su un approccio che utilizzi le informazioni esistenti sotto un profilo multidimensionale, raggruppandole in insiemi di indicatori sintetici omogenei, che siano idonei a descrivere i profili caratteristici della criminalità operante sul territorio oggetto di studio.

Pertanto, in via del tutto propedeutica al *case study* oggetto di descrizione nel successivo capitolo, si provvederà, in questa sede, ad illustrare il percorso e le metodologie che è possibile adottare per l'ideazione e la costruzione di un semplice modello di analisi applicato ad un contesto territoriale, a livello provinciale, che si ritiene idoneo a dimostrare come sia possibile definire un profilo caratteristico della criminalità ivi operante. Nello specifico, il procedimento può essere articolato nelle seguenti fasi²⁹:

- Fase 1 - *Analisi del contesto territoriale*;
- Fase 2 - *Identificazione di una soglia critica di allerta precoce/vulnerabilità di criminalità economica*;
- Fase 3 - *Identificazione di una soglia probabilità*.

Al fine di fornire ai responsabili delle *policy* elementi utili per delineare le pertinenti strategie di intervento, inoltre, dopo aver reperito nella prima fase del processo di analisi tutte le informazioni utili, successivamente si deve procedere ad analizzare ed a contestualizzare le stesse, adattandole alle

29) Si evidenzia preliminarmente l'importanza attribuita all'analisi della “*dimensione locale*”, sotto il profilo sia dei fenomeni criminali, sia del loro collegamento con le risorse materiali ed immateriali presenti nel tessuto locale, nonché della loro presenza in altri contesti territoriali esterni (provinciali, regionali, nazionali e internazionali), che costituisce il contesto principale di riferimento delle analisi informative, volte ad evidenziare la consistenza degli *asset* economici di attrazione della criminalità ed anche ad individuare le politiche pubbliche da attivare per rafforzare la resilienza del territorio alle attività criminali e garantire la sicurezza ai cittadini e alle imprese che vi operano.

diverse caratteristiche territoriali, attribuendo loro un livello di “lettura” e di “interpretazione” dei fenomeni criminali. Pertanto, particolare attenzione deve essere rivolta anche al procedimento di quantificazione del fenomeno multidimensionale della criminalità organizzata, che costituisce un’operazione complessa, perché necessita di prendere in considerazione un ampio numero di dimensioni, tenendo ben presente che la criminalità economica ad essa associata rappresenta notoriamente la manifestazione finale di più fattori interdipendenti che trovano particolare evidenza in determinati contesti territoriali e sociali, caratterizzati da minor deterrenza, nonché da una relativa fragilità/vulnerabilità.

Ciò posto, passando all’illustrazione dei singoli momenti in cui può essere articolato il percorso metodologico, si evidenzia come la prima fase, relativa all’“*Analisi del contesto territoriale*”, richieda la capacità di mappare le caratteristiche territoriali correlate alla criminalità economica, con particolare riferimento a quella a carattere organizzato (sia quella nazionale che quella a carattere transnazionale). In particolare, questa fase si articola a sua volta nelle seguenti ulteriori sottofasi:

- “scelta degli indicatori”³⁰;
- “raggruppamento degli indicatori in dimensioni chiave”.

In particolare, la sottofase della “scelta degli indicatori” risponde alla logica di selezionare le principali variabili che nel loro insieme si ritiene riescano a meglio rappresentare le potenziali capacità di attrazione dei territori per le organizzazioni criminali. In tale ambito, si evidenzia come la selezione degli indicatori, a livello provinciale, deve essere condotta, facendo riferimento agli usuali criteri di “misurabilità”, “rilevanza” e “disponibilità” dei dati³¹ reperiti prevalentemente da fonti statistiche aperte³², con l’intento di

30) La letteratura specializzata ha evidenziato come il crimine organizzato sia prevalentemente dislocato nelle Regioni caratterizzate da maggiore disuguaglianza e scarsa mobilità sociale. Parimenti, la criminalità organizzata risulta maggiormente presente in contesti economici caratterizzati da scarsa concorrenza, ovvero da contesti imprenditoriali caratterizzati da micro e piccole imprese, bassi livelli di innovazione tecnologica e capitale umano e scarsi livelli di agglomerazione, nonché da elevati livelli di evasione fiscale. La presenza di criminalità organizzata, inoltre, aumenta il rischio ed il costo degli investimenti produttivi, riducendo verso l’esterno anche l’attrattività economica e sociale del territorio. I livelli di governo locale caratterizzati da infiltrazioni della criminalità organizzata, infine, spendono proporzionalmente di più per i lavori pubblici, specialmente nel campo delle costruzioni e della gestione dei rifiuti.

31) Ogni osservazione relativa ad una determinata fattispecie e ad una specifica unità di rilevazione rappresenta un’informazione statistica elementare. Tale *set* di osservazioni è definito come “variabile”, perché concerne l’insieme delle caratteristiche rilevate su una popolazione o su un campione di riferimento.

32) Istat, Banca d’Italia, ICE, Camere di Commercio. Al riguardo, a mero titolo esemplificativo, si segnala la *Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo* dell’Istat che contiene 327 indicatori (di cui 56 di genere), disponibili a livello regionale, per macroarea e per le aree obiettivo

individuare le principali criticità del territorio che impediscono uno sviluppo economico dello stesso in termini di competitività e attrattività.

Successivamente alla raccolta di tali informazioni statistiche, al fine di permettere l'aggregazione di dati qualitativamente e quantitativamente diversi e assicurare il confronto tra le variabili osservate, è necessario procedere ad alcune elaborazioni statistiche inerenti alle variabili selezionate: la "normalizzazione" (rispetto alla popolazione) e la "standardizzazione".

Riguardo, invece, alla successiva sottofase del "raggruppamento degli indicatori in dimensioni chiave" è possibile procedere alla sintesi delle variabili elementari all'interno di un'analisi "multidimensionale", caratterizzata da variabili sintetiche³³.

4. Il contesto territoriale della criminalità nella Provincia di Frosinone quale "case study" nella Regione Lazio

4.1. Brevi cenni sul contesto criminale nella Regione Lazio

La scelta del "contesto territoriale" da analizzare è ricaduta sulla Provincia di Frosinone, allargando la base di analisi anche alle altre Province della Regione Lazio, ad eccezione della Città Metropolitana di Roma³⁴. La scelta di tale specifico contesto territoriale è stata effettuata nella considerazione di poter meglio valutare l'idoneità del modello di analisi proposto, alla luce della personale esperienza professionale maturata negli ultimi anni proprio in tale ambito territoriale, che si ritiene possa rappresentare un "laboratorio" idoneo a dimostrare la validità e l'utilità di tale strumento, nella definizione del profilo della criminalità ivi operante.

Tuttavia, prima di ripercorrere il percorso metodologico seguito per la costruzione del modello di analisi ed illustrarne le relative risultanze, per meglio comprendere la rilevanza delle stesse, si ritiene opportuno evidenziare preliminarmente, in estrema sintesi, i tratti caratteristici della criminalità

dei diversi cicli delle politiche di sviluppo rilasciati nell'ambito della rete *Sistan*. Le serie storiche, nella maggior parte dei casi, partono dal 1995 e arrivano fino all'ultimo anno disponibile.

33) Per ognuna delle seguenti dimensioni: "Sociale", "Economica", "Finanziaria", "Sicurezza", "Demografica-Culturale", "Deterrenza".

34) Il contesto regionale risulta caratterizzato dall'assoluta preponderanza dimensionale dei fattori presi in esame della Città Metropolitana di Roma. Pertanto, ai fini di una maggiore chiarezza espositiva e per meglio cogliere i risultati dell'analisi di contesto effettuata, si è ritenuto di dover procedere al confronto delle restanti Province della Regione Lazio mediante l'analisi del loro posizionamento regionale, sulla base della distanza media relativa di ogni Provincia rispetto al "benchmark regionale" e mediante il confronto con le altre Province.

operante nella Regione Lazio e nella Provincia di Frosinone, così come rilevati dai principali studi e rapporti effettuati³⁵ da altri organismi istituzionali, anche con la collaborazione di alcune associazioni attive nella lotta al fenomeno mafioso.

Al riguardo, si osserva, purtroppo, come anche tale territorio sia caratterizzato dalla presenza plurima e diversificata, a carattere sicuramente non monopolistico, delle mafie, che muovono un giro d'affari impressionante, con un'enorme capacità di infiltrazione nei vari settori economici, sociali ed istituzionali. In particolare, le organizzazioni criminali si presentano, nel Lazio, da un lato, con il volto violento dei *clan* e, dall'altro, con la forza "*criminale-imprenditoriale*", che è rappresentata dal reimpiego nelle attività economiche dei loro capitali illeciti, riuscendo, in tal modo, ad occupare interi segmenti dell'economia legale. Le conseguenze di questa penetrazione criminale sono evidenziate anche nelle numerose statistiche ufficiali che fotografano una Regione attraversata negli ultimi anni certamente da una crisi economica strutturale, seppur contrassegnata da importanti elementi di ripresa, ma, al tempo stesso, fortemente condizionata dalla presenza di "*imprese criminali*".

Elemento di assoluto rilievo è dato, in particolare, dalla contiguità territoriale con la Regione Campania, che ha indotto alcuni soggetti criminali a "*delocalizzare*" i propri interessi illeciti soprattutto nella Capitale e nelle Province meridionali del c.d. "*Basso Lazio*", ovvero quelle di Frosinone e Latina. Al riguardo, è opportuno osservare come la presenza della criminalità organizzata non sia omogeneamente distribuita sul territorio laziale, anche in considerazione delle diverse caratteristiche socioeconomiche, con particolare riferimento alla diversa distribuzione della ricchezza e della densità abitativa. Infatti, il fenomeno criminale risulta maggiormente evidente e pervasivo nelle aree a più alto indice di urbanizzazione ed in quelle dove sono più intensi gli scambi economici e commerciali.

4.2. Definizione del profilo territoriale della criminalità nella Provincia di Frosinone mediante l'applicazione di un modello di "analisi di contesto"

Anche la Provincia di Frosinone, analogamente a quelle di Roma e Latina, risulta caratterizzata dal forte radicamento territoriale di organizzazioni

35) In particolare, la relazione semestrale della Direzione Investigativa Antimafia inviata al Parlamento in relazione al secondo semestre 2020 e il *V Rapporto "Mafie nel Lazio"* del 6 ottobre 2020, curato dall'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio, in collaborazione con "*Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*".

criminali. In particolare, si rilevano fenomeni di infiltrazione economica da parte della criminalità organizzata, presente sul territorio sin dagli anni Ottanta ed in particolare di numerosi clan della *camorra*, come attestano sentenze della magistratura e relazioni della Commissione Parlamentare Antimafia. Il territorio di questa Provincia, infatti, nel recente passato è stato utilizzato da esponenti della criminalità organizzata, di origine campana, per trascorrere periodi di latitanza, come emerso, in particolare, nel corso degli anni 2018 e 2019.

Al riguardo, si evidenzia che l'incidenza criminale registrata nel frusinate, analogamente a quella presente nella Provincia di Latina, è prevalentemente determinata dall'operatività, in proiezione, dei sodalizi campani con particolare riferimento ai clan dei *casalesi* dei *Venosa* e degli *Zagaria*. Contestualmente all'operatività di tali propaggini camorristiche, nel capoluogo ciociaro e nella zona di Cassino, si rilevano diversi episodi delittuosi perpetrati da alcuni sodalizi criminali autoctoni, imparentate con le omonime aggregazioni criminali romane e pontine.

In tale contesto, a conferma dell'interesse a tale territorio da parte della criminalità organizzata, si segnala l'importante arresto, effettuato in maniera congiunta dalla Guardia di Finanza e dalla Polizia di Stato lo scorso 20 agosto 2020 nel Comune di Boville Ernica (FR), nei confronti di Elvira Zagaria, elemento di spicco del clan dei *casalesi*, nonché sorella dello storico *boss* Michele Zagaria, a capo dell'omonimo clan e detenuto in regime differenziato per scontare la pena dell'ergastolo. In particolare, la stessa pregiudicata, dopo il suo arresto e quello del fratello, risultava essere la reggente del sodalizio camorristico in argomento, egemone nell'ambito del cartello dei *casalesi* ed aveva scelto di stabilirsi nella Provincia di Frosinone, dopo aver ottenuta la sostituzione della misura detentiva con quella degli arresti domiciliari, in considerazione, tra l'altro, della contiguità territoriale con quella di Caserta, nonché delle disponibilità di edifici idonei ad eludere i controlli da parte delle Forze dell'Ordine.

Al riguardo, si evidenzia l'assoluta rilevanza del ruolo svolto dalla componente femminile del predetto clan, con particolare riferimento alle due sorelle del capoclan Michele Zagaria, entrambe portavoce del *boss*. In particolare, il contributo fornito dalle stesse emerge con specifico riferimento all'aspetto gestionale della tenuta della contabilità delle "*imprese mafiose*" per conto della famiglia³⁶.

36) Tali evidenze giudiziarie ed investigative evidenziano, quindi, come il sodalizio degli *Zagaria*, nonostante la detenzione dello storico capoclan, abbia conservato il suo potere criminale, forte di una rete di complicità intessuta negli anni con figure politiche e imprenditoriali che le hanno

Da tali considerazioni, è agevole comprendere, quindi, come tale realtà offra ampi spazi per la realizzazione di significativi interessi di carattere economico alle varie forme di criminalità ivi presenti. Infatti, le più recenti attività investigative che hanno interessato la Regione in esame, confermano la forte correlazione della diffusione territoriale della criminalità con i vari contesti economici provinciali di riferimento.

Lo “scenario criminale” laziale, dunque, presenta caratteristiche che lo differenziano sia da quello delle Regioni meridionali a tradizionale presenza mafiosa, sia da quelle settentrionali, che costituiscono, invece, ormai da oltre trent’anni luoghi di colonizzazione e infiltrazione delle cosche mafiose di varie matrici. Pertanto, il “laboratorio criminale” del Lazio, con particolare riferimento alla Provincia di Frosinone, la cui decodifica è tuttora in corso, rimane al momento un caso unico.

La concreta applicazione, a tale ambito territoriale, di un semplice ma efficace modello di “analisi di contesto”, predisposto sulla base del percorso metodologico oggetto di approfondimento del terzo capitolo, si è sostanziata, innanzitutto, prendendo in esame, oltre che i dati statistici disponibili con riferimento ai crimini orientati al profitto ed ai più significativi aspetti economici e finanziari, anche i dati rilevabili in relazione alla sfera sociale, demografica e culturale, nella consapevolezza che, sotto tale profilo, la lettura del territorio necessita di individuare fattori oggettivi ed indicatori specifici, in grado di evidenziare la pressione esercitata dalla criminalità sui soggetti economici ivi presenti, nonché il formarsi di comportamenti e consuetudini nel tessuto sociale e familiare che possono motivare la diffusione dell’illegalità o la presenza di attività mafiose. In particolare, nella costruzione del modello di analisi si è fatto riferimento, innanzitutto all’“analisi del contesto territoriale”, che è stata sviluppata mediante la raccolta di tutte le informazioni utili e disponibili, nella considerazione che la criminalità economica ad essa associata rappresenta notoriamente la manifestazione finale di più fattori interdipendenti che trovano particolare evidenza in determinati contesti territoriali e sociali. In tale ottica, la raccolta delle informazioni³⁷ è stata

permesso di diversificare ed estendere investimenti ed interessi economici. Ciò in linea con la principale strategia affaristica del sodalizio, finalizzata soprattutto a influenzare e indirizzare eventuali procedure di assegnazione di appalti e fondi pubblici a vantaggio delle imprese controllate dal *trust* imprenditoriale casalese. Il gruppo criminale in esame agisce, infatti, alterando e monopolizzando le logiche di mercato, in modo da rendere quasi impossibile per una impresa estranea al sistema riuscire ad esercitare un ruolo concorrenziale.

37) Al riguardo, si evidenzia come la scelta di tali indicatori non ha alcuna pretesa di esaustività. Tuttavia, gli indicatori scelti possono essere letti, invece, sotto un profilo meramente esemplificativo, come variabili utili a dimostrare la rilevanza e la validità del modello di analisi di contesto territoriale proposto. Nello specifico, la selezione degli indicatori di analisi, ritenuti rilevanti ai fini

preceduta dall'individuazione, sotto un profilo multidimensionale, dei diversi "indicatori" ritenuti rilevanti e pertinenti alla corretta definizione del fenomeno criminale oggetto di analisi. Ai fini della costruzione del modello di analisi, si è proceduto, quindi, ad individuare, nello specifico, le annualità 2010, 2019 e 2020³⁸. Successivamente, si è proceduto al raggruppamento dei diversi "indicatori" selezionati in "dimensioni chiave"³⁹.

In particolare, si è ritenuto appropriato procedere, prendendo in considerazione, cinque dimensioni; oltre naturalmente a quella della "sicurezza", anche quella "sociale", "economica", "finanziaria", nonché quella "demografica e culturale".

Dopo la raccolta di tali elementi informativi, al fine di permettere l'ag-

della "misurabilità" del fenomeno criminale nel contesto territoriale prescelto, è stata condotta sulla base dei dati che è stato possibile reperire mediante la consultazione delle pertinenti fonti statistiche, prevalentemente a carattere aperto. Tuttavia, la scelta delle variabili è stata condizionata e limitata dal fatto che tali fattori dovevano essere contemporaneamente disponibili con riferimento sia a tutte le Province della Regione Lazio, oggetto di un correlato approfondimento, sia a tutte le annualità prese in considerazione, al fine dell'esame della loro evoluzione temporale. In merito, si ritiene necessario evidenziare, come tali criticità riscontrate nel reperimento, a livello provinciale, di appropriati indicatori, sia con riferimento alle annualità più risalenti nel tempo, sia alla scarsa interoperabilità delle banche dati, siano, purtroppo, sintomatiche della scarsa sensibilità rivolta all'effettuazione dell'analisi dei fenomeni, attraverso un approfondimento oggettivo, basato sull'utilizzo e sulla lettura di dati statistici.

- 38) In merito, si osserva che la scelta di allargare l'analisi ad un arco temporale così ampio è stata determinata dalla considerazione che i mutamenti dei contesti territoriali, specie sotto il profilo, economico, sociale, ma anche demografico, sono frutto di processi molto lunghi e, pertanto, l'individuazione di un periodo più breve non avrebbe potuto permettere di cogliere adeguatamente le tendenze di cambiamento più significative e latenti di tali territori.
- 39) Si riporta di seguito l'elencazione analitica dei dati raccolti in relazione alle variabili sintetiche scelte, con riferimento ad ogni singola Provincia della Regione Lazio, così come raggruppati per ognuna delle richiamate dimensioni:
- "Dimensione Sociale": Numero dei Comuni - (*Ministero dell'Interno*); Densità di abitanti per km² - (*Istat*); Popolazione inattiva nell'età ricompresa tra i 15 e 64 anni - (*Istat*); Numero totale dei disoccupati - (*Istat*); Tasso di Disoccupazione Giovanile - (*Istat*); Tasso di Disoccupazione - (*Istat*);
 - "Economica": Valore aggiunto per abitante - (*Istat*); Valore delle Importazioni - (*Istat*); Valore delle Esportazioni - (*Istat*); Saldo commerciale (Esportazioni - Importazioni) - (*Istat*); Produzione lorda degli impianti fotovoltaici installati - (*GSE*); Imprese registrate - (*Infocamere*); Imprese attive - (*Infocamere*); Imprese artigiane attive - (*Infocamere*); Iscrizioni al Registro delle Imprese - (*Infocamere*); Cessazioni al Registro delle Imprese - (*Infocamere*);
 - "Finanziaria": Numero di banche - (*Banca d'Italia*); Numero di sportelli bancari - (*Banca d'Italia*); Prestiti - (*Banca d'Italia*); Depositi - (*Banca d'Italia*);
 - "Demografica-Culturale": Single adulti - (*Istat*); Coniugati - (*Istat*); Divorziati - (*Istat*); Numero soggetti iscritti all'AIRE per Provincia di provenienza - (*Ministero dell'Interno*); Cittadini stranieri - (*Istat*); Laureati per residenza (*MIUR*); Numero nati vivi - (*Istat*); Numero morti - (*Istat*); Popolazione residente - (*Istat*);
 - "Sicurezza": Numero di detenuti italiani - (*Ministero della Giustizia*); Numero di detenuti stranieri - (*Ministero della Giustizia*); Numero di detenuti domiciliari - (*Ministero della Giustizia*); Segnalazioni Operazioni Sospette - (*UIF*); Denunce delle Forze di Polizia all'Autorità Giudiziaria, in relazione ai seguenti reati: Riciclaggio, Estorsione, Omicidi volontari, Usura, Associazione per delinquere, Stupefacenti - (*Istat*).

gregazione di dati qualitativamente e quantitativamente diversi ed assicurare il confronto tra le variabili osservate, si è proceduto, inoltre, all'effettuazione di alcune elaborazioni statistiche (“*normalizzazione*” e “*standardizzazione*”), le cui risultanze sono state analiticamente riportate, distintamente per ognuna delle già menzionate “*dimensioni chiave*”, nella seguente “*Appendice elaborazioni statistiche*”.

Al termine del processo di aggregazione di tali fattori, sono stati ottenuti cinque indicatori sintetici, uno per ognuna delle “*dimensioni chiave*”, che, nel loro insieme, rappresentano la modellizzazione del territorio, sia sotto il profilo qualitativo, sia sotto quello quantitativo.

Tali indicatori di sintesi sono stati considerati la base di partenza per il confronto provinciale e per l'analisi di posizionamento regionale, in quanto indicano, in termini relativi, la distanza media di ogni Provincia sia rispetto alle altre Province di riferimento, sia rispetto al “*benchmark regionale*”⁴⁰.

Pertanto, in questa sede, si procederà ed evidenzierà sinteticamente gli aspetti caratteristici, di maggiore interesse, emersi da tale studio, con riferimento al confronto degli indicatori, relativi alle annualità 2010 e 2020, nonché fra il 2010 ed il 2019 e tra il 2019 ed il 2020:

– sotto il profilo dei fattori di rischio afferenti alla “*dimensione sociale*”, nel 2020 si è registrata la maggior crescita da parte della Provincia di Frosinone che ha determinato, in tale annualità, la sostanziale sovrapposizione, anche per tutte le altre dimensioni considerate, del proprio contesto con quello di Latina. Infatti, la Provincia di Frosinone, sia pur partendo da un posizionamento del rischio molto basso, più vicino a quello di Viterbo, nel 2020, ha sopravanzato, anche se di poco, la Provincia di Latina, che, invece, si è caratterizzata da riduzione dei fattori di rischio sociale⁴¹;

– con riferimento alla “*dimensione finanziaria*”, si rileva una contrazione del posizionamento del contesto della Provincia di Frosinone, che ha dimostrato una maggiore resilienza, in primo luogo, rispetto a quelli di Latina e Viterbo. Tali variazioni hanno determinato un evidente avvicinamento dei contesti considerati a quello della Provincia di Rieti;

– sotto il profilo economico, si evidenzia il crescente posizionamento della Provincia di Frosinone, che segue immediatamente quella di Latina⁴²;

40) In particolare, si è proceduto ad effettuare una prima analisi, partendo proprio dal “*benchmark regionale*”, ovvero dal dato medio regionale, che è stato preso esaminato sotto il profilo della sua evoluzione temporale.

41) In particolare, nel 2019, il quadro regionale appare maggiormente differenziato, a seguito dell'impatto determinato dalla crisi pandemica che ha colpito in particolar modo la Provincia di Frosinone.

42) In particolare, con riferimento alla “*dimensione economica*”, si evidenzia:

– la maggiore diffusione sul territorio ciociaro degli impianti fotovoltaici, come rilevato dalla

- riguardo alla “*dimensione demografica e culturale*”, non si rilevano particolari variazioni tra il 2010 e 2020;
- la “*dimensione della sicurezza*” è caratterizzata, sostanzialmente, dalla complessiva stabilità del fenomeno criminale in ambito regionale, con una evidente contrazione, ancor più marcata nel 2019, registrata nella Provincia di Frosinone che, sotto il profilo della presenza del numero delle organizzazioni criminali, perdendo il primato detenuto nel 2010, segue la Provincia di Latina. Inoltre, in relazione al contesto territoriale della Provincia Frosinone, si osserva che:
 - nel 2019 e nel 2020, si è registrata, innanzitutto, una forte riduzione del fenomeno delle associazioni per delinquere, che caratterizzava gravemente il contesto territoriale nel 2010, unitamente alla quasi scomparsa della commissione di omicidi volontari;
 - il fenomeno delle estorsioni e del *racket*, tuttavia, nonostante il forte decremento della presenza delle organizzazioni criminali, risulta invece in costante crescita, con un incremento, tra il 2010 ed il 2020, pari al +63%;
 - considerazioni analoghe valgono anche per il fenomeno del narcotraffico, che risulta in crescita, con un incremento, tra il 2010 ed il 2020, pari al +11%, sebbene si registri una decrescita rispetto al picco registrato nel 2019;
 - nel 2019 si è registrato il maggior incremento del fenomeno di riciclaggio, sia con riferimento al numero dei delitti segnalati alle competenti Autorità Giudiziarie, sia in relazione al numero di segnalazioni per operazioni sospette ricevute da parte dell’UIF⁴³.

4.3. Conclusioni

Tali esiti arricchiscano il quadro informativo disponibile, riscontrando pienamente anche le conclusioni degli altri studi e rapporti, aventi ad oggetto i contesti criminali della Regione Lazio, precedentemente riportate.

Sulla base di quanto in precedenza esposto, attraverso l’applicazione di un idoneo modello di “*analisi di contesto*”, è chiaro, quindi, come sia possibile comprendere l’evoluzione e la caratterizzazione, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, dei processi di diffusione territoriale della criminalità, nei contesti presi

relativa crescente produzione lorda;

– il deterioramento del saldo commerciale, determinato sia dalla contrazione delle esportazioni e sia dall’aumento delle importazioni.

43) In particolare, si rileva il raddoppio delle fattispecie delittuose segnalate dalle Forze di Polizia, mentre sono quasi quadruplicate le segnalazioni per operazioni sospette inviate dagli intermediari e dagli operatori obbligati dalla normativa antiriciclaggio.

in esame. Ciò permette, infatti, di giungere ad una definizione più accurata della vera natura mafiosa dei territori, nonché di individuare, in chiave multidimensionale, quei fattori territoriali che consentono di effettuare una più approfondita interpretazione della distribuzione ed evoluzione della criminalità, nella piena consapevolezza che per i dirigenti e gli operatori delle Forze di Polizia, responsabili a vari livelli della componente operativa, la conoscenza di quanto accade nel proprio territorio è determinante per meglio indirizzare le azioni di contrasto e di prevenzione contro la organizzazioni criminali ivi operanti.

Tuttavia, lo sforzo richiesto per contrastare questi fenomeni criminali è di così ampia portata, che nessuna singola Istituzione può ritenere di avere unicamente al proprio interno le risorse e le competenze necessarie per affrontare tale sfida.

Inoltre, un ulteriore limite all'efficacia delle politiche pubbliche attive per contenere l'espansione e per rafforzare la resilienza dei territori aggrediti dalla presenza della criminalità organizzata e da diffusi fenomeni di corruzione, è rappresentato dall'assenza di indicatori affidabili e di metodologie quantitative condivise sulla dimensione dell'economia criminale, sul suo impatto e sulla distribuzione, a livello territoriale, del livello di infiltrazione nei diversi settori dell'economia.

In tale contesto, un contributo importante allo sviluppo di un'*intelligence* informativa può essere dato dal maggior grado di collaborazione tra le Forze di Polizia, le Università ed i Centri di ricerca, rafforzando la collaborazione già in essere con l'estensione delle attività di ricerca svolte congiuntamente ed integrando le competenze e le esperienze acquisite nei rispettivi ambiti di lavoro. Al riguardo, sarebbe auspicabile anche una maggiore ed effettiva condivisione delle informazioni, delle metodologie e degli strumenti di ricerca, nonché un coordinamento sistematico delle attività di indagine da parte di tutti i soggetti interessati. In particolare, dal punto di vista degli strumenti di indagine di analisi, è necessario, in primo luogo, superare la frammentazione delle informazioni disponibili sui reati e sull'economia del territorio. Attualmente, infatti, tali elementi informativi sono in possesso di singole e diverse Amministrazioni, ciascuna delle quali produce, nell'ambito delle rispettive competenze, informazioni di ottima qualità ed utilità, ma insufficienti a ricostruire il quadro ambientale ed il contesto economico e sociale nel quale gli operatori del crimine sviluppano le loro attività. Inoltre, la lettura del territorio ha la necessità di individuare fattori oggettivi ed indicatori specifici, in grado di evidenziare la pressione esercitata dalla criminalità sui soggetti economici presenti nel territorio, nonché il formarsi di comportamenti e consuetudini nel tessuto sociale e familiare che possono motivare la diffusione dell'illegalità o la presenza di atti-

vità mafiose. Sarebbe auspicabile, pertanto, nel prossimo futuro, poter disporre di validi ed efficaci strumenti di analisi “*ex ante*” del rischio derivante dall’insorgere di eventi esogeni ed endogeni che possono accrescere l’infiltrazione della criminalità in un determinato contesto territoriale e, quindi, facilitare la predisposizione di interventi in grado di attenuarne gli effetti negativi.

Il successivo obiettivo da porsi è, poi, rappresentato dalla costruzione di un modello di vulnerabilità territoriale alla criminalità da utilizzare quale strumento informativo di “*allerta precoce*” a supporto delle azioni predisposte dalle autorità competenti per fronteggiare l’espansione della criminalità.

Tali considerazioni, assumono ancor più rilevanza oggi, dove, di fronte alla non facile attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), occorre rafforzare tutti gli strumenti di contrasto e di prevenzione dei rischi derivanti da possibili fenomeni corruttivi e di infiltrazione da parte delle organizzazioni mafiose. In questa fase storica, infatti, la giusta ed opportuna esigenza di garantire efficacia e tempestività alla realizzazione degli interventi, previsti da tale piano, per la crescita economica del Paese, non può mai rischiare di indebolire o di eludere i necessari strumenti di controllo della legalità. È necessario, pertanto, calibrare attentamente l’attività di contrasto implementando l’uso sinergico delle banche dati esistenti, favorendo sempre più la loro interoperabilità.

Un primo strumento di analisi, pertanto, è quello di favorire azioni di sistema, in grado di garantire l’interoperabilità delle banche dati esistenti per l’integrazione delle informazioni in possesso delle diverse istituzioni preposte alla sicurezza ed alla lotta contro la criminalità.

Tuttavia, tali azioni, profondamente innovative e ad elevata specializzazione, richiedono necessariamente il ricorso a nuovi strumenti di indagine nella ricerca e selezione delle variabili, nonché l’applicazione di specifiche competenze maturate nell’elaborazione e nell’analisi di grandi quantità di dati, oggi solo in parte disponibili ed utilizzabili per la costruzione di modelli interpretativi e predittivi⁴⁴ dei fenomeni criminali sul territorio.

L’impatto che può avere l’impiego sistematico di queste nuove metodologie è veramente considerevole e va ben oltre il pur apprezzabile e necessario arricchimento culturale. Tuttavia, come per ogni nuova cultura, la divulgazione di tali nuovi approcci metodologici non può prescindere dalla più elementare alfabetizzazione della fondamentale componente umana delle organizzazioni interessate.

44) In particolare, dal punto di vista delle competenze, è necessario spostare l’attenzione in chiave probabilistica, abbandonando un approccio all’analisi del rischio di esposizione alla criminalità economica unicamente basato sulla tradizione della verifica *ex post* dei fenomeni territoriali.

Il web quale strumento del reato

di Simone Pacioni*

Abstract

Un mondo complesso ed in continua evoluzione, che ha abbattuto le barriere spazio-temporali, continua a creare, senza soluzione di continuità, nuove opportunità di sviluppo, nuove declinazioni dei diritti tradizionali ma, allo stesso tempo, nuove criticità per la prevenzione ed il contrasto degli illeciti legati all'uso del web, frutto di intuizioni criminali che, snaturandone i fini, modellano il progresso tecnologico a proprio vantaggio.

L'elaborato vuole dare inoltre una chiave di lettura neutra sulle tensioni tra diritti spesso inconciliabili che hanno accompagnato e continuano ad accompagnare il mondo virtuale.

* * *

This complex and constantly evolving world, in which the space-time barriers have been overcome, is increasingly and steadily creating new opportunities of development and new aspects of traditional rights but, at the same time, new serious problems in the field of prevention and repression of illegal activities linked to the use of web by criminal groups who influence the technological progress at their benefit, thus distorting the goals of that progress.

Moreover, this dissertation is aimed at providing an impartial overview of the clashes among often incompatible rights which have characterized and still characterize the digital world.

* * *

1. La rilevanza di una navigazione libera e anonima

1.1. La neutralità della rete e il diritto di accesso

Il pensiero romantico dell'informatico britannico Tim Berners-Lee, ritenuto il padre del web, per una rete libera ed accessibile si lega indissolubil-

(*) Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, già frequentatore del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

mente con il principio della c.d. “neutralità della rete”, intesa come medesima modalità di trattamento e medesima velocità di distribuzione sulla rete garantita a tutti i tipi di contenuti Internet¹, con la conseguente impossibilità per i proprietari delle connessioni di operare discriminazioni².

Principio che è stato e viene messo in discussione da vari Paesi (solo per citarne alcuni, Cina, Iran e Russia) e perfino dagli Stati Uniti d’America, diffusamente considerato un Paese che si distingue per le sue virtù democratiche e per il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali della persona.

Con sentenza del 14 gennaio 2014³, la Corte di Appello USA ha infatti accolto in parte il ricorso di *Verizon*, un importante *internet provider* statunitense che aveva impugnato il pacchetto “Open internet order”⁴ emanato nel 2010 dalla FCC (*Federal Communications Commission*⁵, assimilabile alla nostra AGCOM), annullando l’atto per eccesso di potere della Commissione. Pur considerando che l’oggetto del ricorso riguardava la legittimità dell’atto e non la neutralità della *rete*, è evidente l’impatto del suo annullamento su quest’ultima, considerando che la parte “cassata” riguardava il divieto per gli *internet provider* di bloccare contenuti e applicazioni legali su internet, quello di ingiustificate discriminazioni nella trasmissione dei contenuti, nonché l’obbligo di trasparenza sui sistemi adottati dai *provider*⁶.

In concreto, la sentenza sancisce la vittoria dell’industria della banda larga via cavo⁷ e scatenò non poche critiche che, attraverso alterne vicende,

- 1) L. LESSIG - R.W. MCCHESENEY, *No tolls on the internet*, su *The Washington Post* dell’8 giugno 2006, disponibile su <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2006/06/07/AR2006060702108.html>.
- 2) Si veda R. ZACCARIA - A. VALASTRO - E. ALBANESI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Padova, 2013, che a p. 271 specificano che «con l’espressione “net neutrality” si suole indicare l’astensione da parte dei gestori della rete dal filtrare dati ed applicazioni che transitano sui loro *network* al fine di preferire particolari flussi di dati o specifiche applicazioni e penalizzarne altri». I fautori di questo orientamento paventano, in caso contrario, una rete nella quale gli ISP (*Internet Service Provider*) diventino progressivamente arbitri di cosa debba circolare nella rete. In segno contrario, i sostenitori di un ruolo non neutrale degli ISP affermano che il filtro dei contenuti apporterebbe un sensibile calo nelle violazioni della normativa sui diritti d’autore ed una maggior capacità di banda per altri servizi.
- 3) Sentenza n. 11-1355 della Corte di Appello USA (District of Columbia) del 14 gennaio 2014, *Verizon c/Federal Communication Commission*.
- 4) Che vieta agli operatori del settore di fornire agli utenti pacchetti con differenti tipologie di abbonamento e li obbliga, al contrario, a fornire a tutti gli abbonati un accesso completo ad internet e a parità di condizioni.
- 5) Agenzia governativa indipendente – supervisionata dal Congresso – che regola le comunicazioni interstatali e internazionali via radio, televisione, filo, satellite e cavo.
- 6) A. VALVO, *Diritto di accesso e neutralità della rete nel panorama giuridico internazionale*, in *Percorsi costituzionali*, Jovene Editore, 2014.
- 7) R. CALISE, *Quattro cose che non sapevi sulla net neutrality: storia di una lite in USA*, in *Cyberlaws*, 25 ottobre 2018, disponibile su <https://www.cyberlaws.it/en/2018/quattro-cose-che-non-sapevi-sulla-net-neutrality>.

continuano ad accompagnare le scelte politiche in questo ambito, oscillando tra chi sostiene una Internet neutrale e chi sostiene una *deregulation* del settore che apra a nuove possibilità di investimento.

Così sotto il mandato Obama si riqualificano i servizi Internet a banda larga come *common carriers* (concetto vicino ai servizi pubblici o di pubblica utilità)⁸: il traffico (cioè i pacchetti IP) che attraversa la rete è trattato in modo paritario⁹, senza che gli *ISP (Internet Service Provider)* possano operare restrizioni arbitrarie, bloccando, rallentando i dispositivi connessi o facendo pagare diversamente gli utenti finali.

Al contrario, nel gennaio 2017, il neoeletto presidente Trump nomina quale nuovo presidente della FCC il repubblicano Ajit PAI¹⁰ che, in linea con le sue note convinzioni (nel 2015 aveva votato contro la riclassificazione dei servizi Internet a banda larga come *common carriers*)¹¹, porta avanti una proposta di revisione (approvata dalla FCC e ufficializzata l'11 giugno 2018) finalizzata a tornare alla regolamentazione pre-Obama, lasciando quindi che gli *ISP* si adeguino ai principi sulla *net neutrality* di loro spontanea volontà¹².

Dopo la proposta di PAI, che non poteva contare per la sua campagna sul sostegno della base, ampiamente contraria alla deregolamentazione, giunsero alla FCC più di 21 milioni di commenti¹³, molti dei quali si riveleranno fraudolenti¹⁴.

8) Nei paesi di *common law* il termine indica una persona o società che trasporta beni o persone per conto di qualsiasi persona o società e che è responsabile di ogni possibile perdita della merce durante il trasporto. Si distingue dal *contract carrier*, che è un vettore che trasporta merci solo per un determinato numero di clienti e che può rifiutarsi di trasportare merci per chiunque altro, e dal *private carrier*. Esso fornisce servizi al pubblico senza alcun tipo di discriminazione. Pur non esistendo nei regimi giuridici di *civil law* un equivalente esatto, in Europa si potrebbero trovare delle similitudini con i servizi pubblici. <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/common+carrier>.

9) M. HONAM, *Inside Net Neutrality: IS your ISP filtering content?*, MacWorld, 2008.

10) Dimessosi il 20 gennaio 2021, giorno dell'insediamento di Joe Biden alla presidenza degli Stati Uniti.

11) J. BRODKIN, *Ajit Pai on net neutrality: "I favor an open Internet and I oppose Title II"*, in *ArsTechnica*, 31 gennaio 2017 e C. KANG, *Trump's F.C.C. Pick Quickly Targets Net Neutrality Rules*, in *The New York Times*, 21 marzo 2017.

12) Si vedano: J. BRODKIN, *FCC chair wants to replace net neutrality with "voluntary" commitments*, in *ArsTechnica*, 31 gennaio 2017; C. KANG, *F.C.C. Plans Net Neutrality Repeal in a Victory for Telecoms*, in *The New York Times*, 21 novembre 2017 e B. FUNG, *FCC plan would give Internet providers power to choose the sites customers see and use*, in *The Washington Post*, 21 novembre 2017.

13) J. KASTRENAKES, *2.6 million comments in, the FCC has changed almost nothing about its net neutrality proposal*, in *The Verge*, 26 maggio 2017. FCC Restoring Internet Freedom Docket | Emprata, in www.emprata.com.

14) E. SCHNEIDERMAN, *An Open Letter to the FCC*, in www.medium.com, 21 novembre 2017; A. PAI - M.L. CLYBURN - M. O'RIELLY, *Restoring Internet Freedom with comments from commissioners*; C. LECHER - A. ROBERTSON - R. BRANDOM, *Anti-net neutrality spammers are impersonating real people to flood FCC comments*, in *The Verge*, 10 maggio 2017; P. HITLIN - S. TOOR, *Public Comments to the Federal Communications Commission About Net Neutrality Contain Many Inaccuracies*

In particolare, come emergerebbe da un rapporto diffuso dalla procura generale di New York, quasi 8,5 milioni di commenti falsi – inclusi post di neutralità *pro-net* e *anti-net*, a pagamento o addirittura riconducibili a persone decedute – sarebbero stati inviati tramite una campagna segreta, finanziata dalle più grandi società della banda larga per sostenere l’abrogazione delle norme esistenti sulla neutralità della rete¹⁵.

Con l’avvento di Joe Biden si tornerà di nuovo, anche se non sono ancora note le modalità (nel momento in cui si scrive), verso la regolamentazione precedente al mandato Trump, riassegnando alla FCC la supervisione della banda larga¹⁶ e ristabilendo le regole fondamentali della neutralità della rete del 2015, regole che vietano ai fornitori di servizi Internet di bloccare o limitare il traffico o di offrire corsie preferenziali a pagamento.

La vicenda americana fa riflettere specie se letta alla luce del “Rapporto sulla promozione e protezione della libertà di opinione e di espressione in internet” del 16 maggio 2011 del Consiglio per i diritti umani¹⁷ dell’ONU che, nell’affermare come Internet sia diventata uno strumento fondamentale per l’esercizio delle libertà individuali di opinione ed espressione, auspica, tra l’altro, che gli Stati adottino le necessarie misure per facilitarne e renderne effettivo l’accesso¹⁸, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello economico, evitando restrizioni strumentali.

La richiamata sentenza della Corte di Appello americana:

– nel condizionare una maggior facilità di accesso e migliori condizioni di “navigabilità” in *rete*, alla maggior o minor disponibilità economica degli utenti;

– nell’influenzare le possibilità di esercitare in pieno la libertà di espressione per tutte quelle fasce di popolazione che, economicamente più deboli, non sono nelle condizioni di accedere ai servizi internet a parità di condizioni con utenti più ricchi,

concretizza una forma indiretta di censura¹⁹, oltre a porsi in netto con-

and Duplicates, in *Pew Research Center: Internet, Science & Tech*, 29 novembre 2017.

15) *Hitechglitz.com*, 8 maggio 2021, disponibile su <https://hitechglitz.com/italy/gli-isp-hanno-finanziato-85-milioni-di-commenti-contraffatti-contro-la-neutralita-della-rete>.

16) “Abbiamo bisogno di una supervisione perché è diventato un servizio essenziale per la vita quotidiana”. Queste le parole della prossima Presidente della FCC Jessica Rosenworcel, riportate da D. SHEPARDSON, *Biden pick to chair FCC affirms support for net neutrality*, in *Reuters*, 17 novembre 2017, disponibile su <https://www.reuters.com/world/us/us-senate-hold-confirmation-hearing-biden-fcc-pick-2021-11-17>.

17) Noto anche come *Rapporto Frank La Rue*, dal nome dello *Special Rapporteur*.

18) LEONARDI, *Rapporto ONU: internet tra i diritti umani*, in *La Stampa*, 6 giugno 2011.

19) In proposito, si evidenzia come la Convenzione americana sui diritti umani adottata a San José di Costa Rica il 22 novembre 1969 ed entrata in vigore il 18 luglio 1978, al suo art. 13 stabilisce che “ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero e di espressione. Tale diritto comprende la

trasto con quanto auspicato anche in sede di Organizzazione delle Nazioni Unite²⁰.

Dando uno sguardo al nostro continente, va sottolineato come la Commissione europea ritenga la “*net neutrality*” una sorta di precondizione di garanzia del diritto di accesso alla società della conoscenza e:

– nell’art. 8, par. 4, della cosiddetta *Direttiva quadro*²¹, pone l’accento sulla necessità di individuare gli strumenti più idonei a garantire una regolamentazione tecnologicamente neutrale, l’apertura e l’accesso alla *rete* nonché, soprattutto, sulla necessità di garantire che la rete garantisca godimento e rispetto dei diritti fondamentali come la libertà di espressione²² (definita dal Consiglio d’Europa²³ come «una parte fondamentale dei principi che sono alla base dello stato democratico, la primazia della legge e il rispetto dei diritti umani [...] imprescindibile per lo sviluppo sociale, economico, culturale e politico di ogni essere umano»);

– nella sua *Comunicazione* sull’apertura e neutralità della rete in Europa²⁴, nel sottolineare le opportunità offerte da Internet nel campo dell’educazione, della cultura, delle comunicazioni e dell’interagire sociale, ribadisce l’importanza della neutralità per l’ampliamento degli scambi transfrontalieri attraverso il commercio elettronico con positivi ritorni in termini di sviluppo del mercato interno e abbattimento delle barriere tra gli Stati membri.

In Europa il dibattito sulla *net neutrality*, stimolato dall’influenza americana e con il mercato dei servizi online in continua crescita, si sposta verso i servizi c.d. specializzati (come quelli video e voce o la tele-medicina) e sulla liceità o meno di creare corsie preferenziali per questi ultimi. Il Regolamen-

libertà di ricercare, ricevere e diffondere informazioni ed idee di qualsiasi genere, senza limiti di frontiere, sia oralmente, sia in forma scritta, attraverso la stampa o come manifestazione artistica, o attraverso qualsiasi altro processo o meccanismo a sua scelta” e che “l’esercizio del diritto previsto nel precedente inciso non può essere soggetto a censura preventiva o a ulteriori limitazioni ... non è ammessa la limitazione del diritto di espressione attraverso vie o mezzi indiretti, quali l’abuso di controlli speciali nei confronti di giornalisti, delle frequenze radioelettriche, delle apparecchiature utilizzate nella diffusione dell’informazione o attraverso qualsiasi altro mezzo utilizzato volti a impedire le comunicazioni e la circolazione delle idee e delle opinioni”. Cfr., in argomento, A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, p. 505 ss.

20) A. VALVO, *op. cit.*, in *Percorsi costituzionali*, Jovene Editore, 2014.

21) *Direttiva* 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica.

22) T.E. FROSINI, *L’accesso a internet come diritto fondamentale*, in *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di O. Pollicino - E. Bertolini - V. Lubello, Roma, 2013.

23) *Dichiarazione sulla libertà di espressione e di informazione* adottata il 29 aprile 1982.

24) *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Apertura e neutralità della rete internet in Europa”, 19 aprile 2011, COM (2011) 222 def.

to²⁵ che ne è scaturito, seppur vago in più di una formulazione²⁶:

- crea un regime giuridico nel quale sono definiti i diritti degli utenti e sfumate le facoltà degli operatori, le cui pratiche di gestione della rete devono essere ragionevoli, trasparenti e non discriminatorie, senza favorire servizi propri e di partner o sfavorire quelli concorrenti (art. 3, co. 3);
- nell’ammettere i servizi specializzati, prescrive che siano giustificati da caratteristiche oggettive che richiedano una connettività differenziata (art. 3, co. 5);
- pur non citando esplicitamente né proibendo le pratiche di *zero rating* (o anche a tariffa zero²⁷), vieta la limitazione sostanziale del diritto di scelta degli utenti (art. 3, co. 2).

In linea di continuità con il Regolamento si pongono anche le successive linee guida²⁸ del 2016 che, orientate alla difesa dei diritti degli utenti, prescrivono criteri molto severi per la valutazione dei comportamenti degli operatori, menzionando altresì il potere di intervento delle autorità nazionali in tema di *peering* e interconnessione IP²⁹. Lo *zero rating* è considerato legittimo solo quando consista nel trattare diversamente intere categorie di traffico (VoIP, *peer-to-peer*, video, ecc.), ma non per discriminazioni commerciali, ovvero per privilegiare determinati servizi a scapito di altri.

Sul tema si segnala una recente sentenza della Corte di Giustizia³⁰ che, per la prima volta, interpreta il suddetto regolamento sulla *net neutrality*, sancendo sostanzialmente che gli obblighi di protezione dei diritti degli utenti di Internet e di trattamento non discriminatorio del traffico ostano a che un fornitore di accesso a Internet privilegi talune applicazioni e taluni servizi, mediante pacchetti che consentono a tali applicazioni e servizi di beneficiare

25) Regolamento (UE) n. 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’Internet aperta e che modifica la Direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il Regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione (GU 2015, L 310, pag. 1 e rettifica in GU 2016, L 27, pag. 14).

26) G. DE MINICO, *Net neutrality e le generazioni future*, in M.R. ALLEGRI - G. D’IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017.

27) Offerte che, in presenza di limiti alla connessione dati, non computano il traffico generato da (o verso) particolari servizi o applicazioni ai fini del raggiungimento delle soglie di consumo (influenando quindi sulle scelte dei consumatori).

28) *BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*, 30 agosto 2016, BoR (16) 127.

29) I. GENNA, *Breve storia del dibattito sulla net neutrality*, in M.R. ALLEGRI - G. D’IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017.

30) Corte Giust. 15 settembre 2020, cause riunite C-807/18 e C-30/19, *Telenor Magyarország Zrt. / Nemzeti Média - és Hírközlési Hatóság Elnöke*.

di una “tariffa zero” e che assoggettano l’uso delle altre applicazioni e degli altri servizi a misure di blocco o di rallentamento³¹.

La questione riguardava una società ungherese (*Telenor*), fornitrice di servizi di accesso a Internet, che aveva proposto due pacchetti di accesso preferenziale (c.d. “a tariffa zero”) attraverso i quali:

- il traffico dati generato da alcuni servizi/applicazioni specifici non era computato nel consumo del volume di dati acquistato dai clienti;

- una volta esaurito il volume dati, i clienti potevano continuare ad utilizzare senza restrizioni tali servizi/applicazioni, con conseguenti misure di blocco o di rallentamento del traffico per tutte le altre,

pratica che l’Ufficio nazionale dei media e delle comunicazioni ungherese ha ritenuto contraria all’obbligo generale di trattamento equo e non discriminatorio del traffico sancito dal regolamento (art. 3, par. 3).

Il ragionamento della Corte si basa sulle conseguenze della commercializzazione di tali prodotti, idonei a:

- incrementare l’uso delle applicazioni/servizi privilegiati e, di conseguenza, a limitare quello delle altre applicazioni/servizi disponibili, reso tecnicamente più difficoltoso, se non impossibile;

- impattare in maniera rilevante, proporzionalmente correlata al numero di clienti che li acquistano, sulla limitazione all’esercizio dei diritti degli utenti finali, o addirittura comprometterne l’essenza stessa;

- discriminare con misure di rallentamento o di blocco del traffico basandosi su considerazioni di ordine commerciale e non su requisiti di qualità tecnica del servizio obiettivamente diversi di specifiche categorie di traffico.

La *net neutrality* si pone quindi sempre più come tema non solo economico, ma anche politico: i due aspetti sono inscindibili. La libertà su Internet è sia economica che politica, quindi l’idea che abbiamo di *net neutrality* impatta non solo sui servizi commerciali ma anche sulla libera espressione delle idee e, in ultima analisi, sulla democrazia³².

Proprio in questo senso la libertà della *rete* non può e non deve però essere sinonimo di anarchia di Internet: soltanto la predisposizione di regole e, dunque, soltanto la certezza del diritto anche nel contesto tecnologico può

31) Si trattava di un rinvio pregiudiziale che consente ai giudici degli Stati membri, nell’ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all’interpretazione del diritto dell’Unione o alla validità di un atto dell’Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale ma spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

32) I. GENNA, *op. cit.*, in M.R. ALLEGRI - G. D’IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017.

garantire quella libertà e neutralità invocate, basti pensare alla necessità di composizione degli eventuali conflitti che possono insorgere tra i suoi utenti. Di certo per il legislatore sono innumerevoli e spesso di difficile lettura le sfide poste dal progresso tecnologico ma, se Internet deve rappresentare uno strumento di libertà e di garanzia per l'esercizio di diritti, anche fondamentali, occorre che gli Stati facciano della regolamentazione della rete uno strumento imprescindibile anche per impedire le iniziative di quegli Stati che, attraverso il controllo politico di Internet, esercitano funzioni di censura e di omologazione culturale³³.

Nel contesto delineato:

– si segnala in positivo la normativa europea in materia di libero accesso al *web*, di neutralità della *rete*, di alfabetizzazione digitale³⁴ e, più in generale, in materia di digitalizzazione della società, per gli sforzi compiuti in ordine alla promozione dell'inclusione³⁵ delle diverse culture e al rafforzamento di quel pluralismo intrinseco alla società europea³⁶;

– occorre considerare l'accesso alla tecnologia non più come un'esigenza personale, ma come un diritto universale garantito a livello nazionale ed europeo (oltre che a livello internazionale più in generale) ai fini della riduzione di quella esclusione sociale che, per certi aspetti, può esser determinata dall'analfabetizzazione digitale e dal *digital divide*, ovvero dal divario ancora esistente, a livello di società post-globale, rispetto all'accesso e all'utilizzo delle tecnologie della società dell'informazione e della comunicazione³⁷.

La legittimazione sociale della tecnologia non può e non deve essere rimessa quindi solo all'imperativo della concorrenza e dell'efficienza economica, ma occorre dare priorità ai diritti sociali ed economici anche per il tra-

33) A. VALVO, *op. cit.*, in *Percorsi costituzionali*, Jovene Editore, 2014.

34) In proposito, S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma - Bari, 1997, che a p. 92 sostiene che “alfabetizzazione deve significare anche possibilità di comprendere il senso e la portata sociale delle nuove tecnologie, per avere nei loro confronti capacità critiche e non cadere nella facile identificazione tra innovazione tecnologica e progresso sociale”.

35) In proposito, J. RIFKIN, *La civiltà dell'empatia. La corsa verso la coscienza globale nel mondo in crisi*, Milano, 2010, il quale, nell'auspicare l'affermarsi di una società empatica basata sulla collaborazione, sull'accesso e sull'inclusione, a p. 390 afferma che “il mondo si è rimpicciolito e l'intera razza umana si trova quasi faccia a faccia con se stessa nel mondo del ciber spazio”.

36) La detta normativa, dunque, nella misura in cui è specificamente orientata al sostegno dell'integrazione europea, è diretta anche ad una realizzazione concreta di quelli che sono i valori fondanti dell'Unione come puntualmente definiti nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea nella versione di Lisbona.

37) In argomento, L. SARTORI, *Il divario digitale*, Bologna, 2006. Le origini della definizione *digital divide* sono da individuare in una relazione del 1995 della NTIA (*National Telecommunications and Information Administration*), organo consultivo degli Stati Uniti sulle politiche del settore delle telecomunicazioni, *Falling through the net: defining the digital divide*, disponibile su <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/digitaldivide>.

mite del libero accesso ad Internet e, dunque, della neutralità della rete che, nelle sue varie configurazioni, può essere considerato esso stesso un diritto sociale³⁸. Il libero accesso alla rete è ormai diffusamente riconosciuto come strumento necessario per facilitare l'esercizio di molti diritti fondamentali fra i quali specificamente, come già accennato, il diritto alla libertà di espressione³⁹.

Internet, da semplice strumento di comunicazione, è diventato un *luogo*⁴⁰, un *territorio* di proiezione dell'individuo, un *ambiente* all'interno del quale possono essere esercitati molti dei diritti e delle libertà fondamentali previsti dalle *Carte* fondamentali di vari Paesi come nelle varie *Dichiarazioni* e *Convenzioni* internazionali sui diritti umani.

In linea con le suesposte considerazioni, la proposta di Legge Costituzionale di introduzione dell'art. 34-*bis*, presentata alla Camera dei Deputati il 4 settembre 2018 e tuttora in trattazione⁴¹, sancisce il diritto di accesso alla rete in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate (art. 1, co. 1) e la possibile limitazione di tale diritto, definito come «luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale», solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria (art. 1, co. 2), nonché, nel riconoscere la neutralità della rete, vieta trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale (art. 1, co. 3).

Gli obiettivi dichiarati⁴² della proposta sono sostanzialmente quelli di:

– rendere autonomo il diritto di accesso ad Internet ed espanderne la portata, sancendone l'emancipazione dal diritto alla libertà di espressione;

38) Sotto questo profilo si segnala la suggestiva proposta avanzata da S. RODOTÀ, in occasione dell'*Internet Governance Forum Italia*, relativa all'introduzione nella Carta fondamentale di un art. 21-*bis* del seguente tenore: «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla *Rete* Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire le violazioni dei diritti di cui al Titolo I della parte I».

39) Importanti riferimenti sono rinvenibili nell'art. 19 della *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* approvata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, nell'art. 10 della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 e nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

40) S. RODOTÀ, *Una Costituzione per internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010, p. 177, «La tecnologia libera la vita da antiche schiavitù, quelle dello spazio e del tempo, e questa è già una realtà per milioni di persone. Internet non è soltanto il più grande spazio pubblico che l'umanità abbia conosciuto. È un luogo dove la vita cambia qualità e colore, dove sono possibili l'anonimato e la moltiplicazione delle identità, la conoscenza e l'ubiquità, la libertà piena e il controllo totale».

41) Proposta di Legge costituzionale D'Ippolito - Liuzzi: *Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete*. Assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente l'11 marzo 2019.

42) G. D'IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M.R. ALLEGRI - G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017.

- dare forma ad un articolo di principi breve, flessibile e *future-proof*;
- configurare l'accesso ad Internet come diritto sociale, al pari del diritto alla salute o all'istruzione. Infatti il bene comune della conoscenza non si assicura con l'istruzione quale libertà ma come diritto sociale, perché ciò che lo Stato garantisce è l'accesso agli studi. Il benessere non si raggiunge con la salute quale libertà ma come diritto sociale, perché ciò che lo Stato garantisce è l'accesso alle cure mediche. E così il *cyberspazio* come bene comune non si assicura con l'accesso ad Internet quale libertà ma come diritto sociale, perché ciò che lo Stato dovrebbe garantire è la connessione⁴³.

Vedremo nel prossimo futuro se l'attuale regolamentazione saprà adeguarsi alle nuove prospettive, inevitabilmente legate all'evoluzione della rete e allo sviluppo tecnologico, a partire dalle nuove (e più o meno utopiche) realtà virtuali, capaci di connettere la vita reale di una persona a quella virtuale del suo *avatar* o *ologramma*, tornate di moda di recente grazie all'iniziativa del noto imprenditore e informatico statunitense Mark Zuckerberg di rinominare la sua *holding* in *Meta*.

1.2. Il diritto all'oblio e la deindicizzazione

In linea di continuità con il precedente paragrafo, passiamo ora ad analizzare l'altra faccia della medaglia, rappresentata dal diritto alla riservatezza personale, riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁴⁴ e tutelato dalla normativa europea e da quella degli Stati membri, con specifico riferimento al c.d. "diritto all'oblio".

È indubitabile che in un mondo sempre più connesso e caratterizzato dall'*imperitura memoria* dei dati immessi in rete, l'esigenza di dimenticare ed essere dimenticati assume sempre più valore per la corretta evoluzione democratica delle moderne società digitali⁴⁵. Il primo caso giurisprudenziale italiano di riconoscimento del diritto all'oblio risale ad una sentenza del Tri-

43) *Ibidem*, secondo cui come lo Stato garantisce la presenza di scuole ed ospedali per rendere effettivi i diritti all'istruzione e alla salute, dovrebbe garantire la possibilità di un'adeguata connessione a Internet per renderne effettivo il relativo diritto di accesso con quel che ne consegue in termini di sviluppo della personalità umana, identità e patrimonio digitale, nonché crescita e partecipazione alla vita della società.

44) C.d. *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (C.E.D.U.).

45) D. MESSINA, *Un diritto all'oblio "racchiuso" all'interno dei confini europei: alla ricerca di un bilanciamento multilivello dei diritti confliggenti nell'era digitale*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 13 gennaio 2020, disponibile su <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/6945>.

bunale di Roma del 15 maggio 1995⁴⁶ che, in ordine alla pubblicazione su un quotidiano del nome di un reo confesso di un omicidio risalente a 30 anni prima – ritenuta priva di un rinnovato interesse della società alla vicenda, tra l'altro decontestualizzata – la dichiarò non rientrante legittimamente nell'alveo dell'esercizio dell'attività di cronaca e, quindi, lesiva dell'interesse del soggetto coinvolto ad essere dimenticato.

Il diritto all'oblio:

– come definito dalla Corte di Cassazione, si sostanzia nel «diritto della persona a che certe vicende della propria vita, che non presentino più i caratteri dell'attualità, ovverosia che non siano più suscettibili di soddisfare un interesse apprezzabile della collettività a conoscerle, non trovino più diffusione da parte dei media»⁴⁷ e, in questo senso, rappresenta un chiaro limite ad un diritto di cronaca che non segua le categorie di verità, correttezza e pertinenza⁴⁸;

– è un'estensione del cosiddetto diritto alla riservatezza, il cui bisogno di tutela è avvertito sempre di più, anche perché «la rete annulla la distanza temporale tra una pubblicazione e la successiva, ospitando senza soluzione di continuità notizie anche risalenti, spesso superate dagli eventi e per ciò non più attuali»⁴⁹;

– si sviluppa «nell'ambito del rapporto tra il diritto dell'individuo al rispetto della sua riservatezza e della sua dignità, da una parte, e il diritto, non meno fondamentale, alla libertà di informazione e di manifestazione del pensiero, dall'altra. Diritti, questi, rispetto ai quali esso vive in una tensione permanente»⁵⁰.

Le questioni legate al diritto all'oblio:

46) Trib. Roma, 15 maggio 1995, n. 2566.

47) Cass. civ., sez. II, 20 marzo 2018, n. 6919.

48) Si tratta dei tre criteri – individuati dalla Corte di Cassazione – cui un giornalista deve attenersi per esercitare il diritto di cronaca nel rispetto dell'art. 21 della Costituzione. Cass. civ., sez. I, 18 ottobre 1984, n. 5259. Sul punto, tra gli altri, A. PACE - M. MANETTI, *Rapporti civili. Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 2006; A. PACE - F. PETRANGELI, (voce) *Cronaca e critica* (diritto di), in *Enciclopedia del diritto*, agg., vol. V, Milano, 2002; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e dell'acomunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, 2009.

49) A. SORO, già Garante Privacy, in *La Repubblica*, 30 settembre 2019.

50) F. PIZZETTI, *Il prisma del diritto all'oblio*, in *Il caso del diritto all'oblio*, Torino, 2013, p. 30. Sul punto anche P. LAGHEZZA, *Il diritto all'oblio esiste (e si vede)*, nota a Cass., sez. III, 9 aprile 1998, n. 3679, in *Foro.it*. L'Autore definisce il diritto all'oblio come diritto a due anime in quanto, nel salvaguardare il riserbo imposto dal tempo ad una notizia già resa di dominio pubblico, esprime un forte legame con il diritto all'identità personale “se solo si considera che lo scorrere del tempo modifica ogni cosa e, soprattutto, la personalità dell'individuo, al punto che la ripubblicazione di una notizia, già divulgata in un lontano passato, può essere in grado di gettare false *light in public eyes*”.

– sono sorte nel momento in cui i grandi quotidiani hanno cominciato a digitalizzare i loro archivi storici cartacei e a renderli disponibili *online* con la conseguenza che vecchi articoli, in passato rintracciabili soltanto in dimenticati archivi da chi ne avesse avuto un diretto interesse (e sempre che ne avesse avuto memoria), oggi sono a disposizione di chiunque e facilmente reperibili in qualsiasi momento⁵¹;

– sono state acuite dal fatto che i meccanismi automatici di indicizzazione degli articoli – da parte dei motori di ricerca – rendono la notizia immediatamente fruibile da parte di chiunque (con la semplice digitazione del nome della persona utilizzata come parola chiave) ed il suo mancato aggiornamento – specie in caso di vicende giudiziarie concluse in termini positivi – incide negativamente sul c.d. diritto all'identità digitale⁵².

Sul piano sovranazionale:

– l'art. 16 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea⁵³ e l'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵⁴ tutelano indirettamente il diritto all'oblio, stabilendo che ogni persona ha diritto alla «protezione dei dati di carattere personale che la riguardano»;

– la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, agli articoli 8 e 10⁵⁵ prevede, rispettivamente, il diritto di ogni persona «al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza» e che la libertà di espressione può essere sottoposta a restrizioni necessarie «alla protezione della reputazione o dei diritti altrui», nonché «per impedire la divulgazione di informazioni riservate [...]».

Sul tema si sono susseguiti nel tempo diversi interventi giurisprudenziali, segnale di una diffusa sensibilità nel garantire l'effettività del riconoscimento del diritto all'oblio. Tra le altre:

– le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi del rispetto della vita privata e della libertà di espressione, ha:

51) G. FINOCCHIARO, *La memoria della rete e il diritto all'oblio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010, p. 395.

52) G.E. VIGEVANI, *Identità, oblio, informazione e memoria in viaggio da Strasburgo a Lussemburgo, passando per Milano*, in *federalismi.it*, 2014, n. 2, disponibile su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo>, che descrive il diritto all'identità digitale “come diritto dell'individuo a ottenere la rettifica, la contestualizzazione, l'aggiornamento progressivo nel tempo e, in taluni casi, addirittura la deindicizzazione e la cancellazione dei propri dati personali dal *web*, al fine di assicurare una rappresentazione corretta e attuale della propria identità e di garantire il diritto all'oblio”.

53) TFUE 2016/C 202/01, in GUUE, 7 giugno 2016.

54) TFUE 2016/C 202/02, in GUUE, 7 giugno 2016.

55) Consultabili su <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/home>.

- ritenuto ragionevole⁵⁶ la decisione della Corte di Appello di Varsavia di aggiungere, a margine di un articolo conservato negli archivi di Internet, una nota informativa con cui il pubblico poteva essere reso edotto dell'esito favorevole dei procedimenti per diffamazione intentati in precedenza dai ricorrenti;
- stabilito⁵⁷ che il rigetto del giudice tedesco della domanda di imporre a tre testate editoriali telematiche di rendere anonime le informazioni personali (nomi e cognomi) dei ricorrenti – condannati per l'omicidio di un attore – contenute in una notizia sul *web*, non è in contrasto con il diritto alla tutela della vita privata (ambito ove viene fatto rientrare il diritto all'oblio), laddove il contenuto della notizia rivesta pubblico interesse, ed a condizione che i *media* abbiano agito in modo conforme alla loro etica e deontologia professionale. Il diritto all'oblio del soggetto leso soccombe quindi di fronte al diritto alla libertà di espressione e al diritto all'informazione, prevalendo la finalità di formazione e conservazione della memoria della collettività;
 - la sentenza n. 5525/12 della Corte di Cassazione⁵⁸ che, nello stabilire l'esistenza di un diritto all'aggiornamento e alla contestualizzazione delle informazioni presenti in un archivio *online*, ha sintetizzato l'essenza del diritto all'oblio nella salvaguardia della «proiezione sociale dell'identità personale» e nella «esigenza del soggetto di essere tutelato dalla divulgazione di informazioni (potenzialmente) lesive della perdita (stante il lasso di tempo intercorso dall'accadimento del fatto) di attualità delle stesse», tanto che il loro trattamento non sarebbe più giustificabile e «susceptibile di ostacolare il soggetto nell'esplicazione e nel godimento della propria personalità»⁵⁹;
 - la sentenza della Corte di Appello di Milano⁶⁰ che, in linea con la sentenza della Corte di Cassazione appena citata, ha condannato l'editore all'apposizione di un *link* automatico a margine di un articolo per dare contezza dell'intervenuta declaratoria di diffamatorietà dello stesso, giustificato «nell'interesse di rilievo costituzionale alla tutela personale e morale del singolo nella sua proiezione sociale».

La sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 2014⁶¹, ponendosi in

56) Corte EDU, sez. IV, 16 luglio 2013, *Wegrzynowski - Smolczewski c. Polonia*.

57) Corte EDU, sez. V, 26 giugno 2018, *M.L. e W.W. c. Germania*.

58) Cass. civ., sez. III, 5 aprile 2012, n. 5525.

59) A. VALVO, *Il diritto all'oblio all'epoca dell'informazione "digitale"*, in *Studi sull'integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2015, n. 2.

60) Corte App. Milano, sez. II civ., 27 gennaio 2014, n. 335.

61) Corte Giust. 13 maggio 2014, C-131/12, *Google Inc./Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González*.

controtendenza rispetto tanto alla richiamata sentenza della Suprema Corte – che tende, in prospettiva, ad esonerare da responsabilità l’ISP (*Internet Service Provider*) che gestisce il motore di ricerca (atteso che svolgerebbe un ruolo di mero intermediario telematico), per attribuirgli ai “titolari dei siti” – quanto all’ottica della Corte di Strasburgo⁶², stabilisce che:

– l’attività di recupero del valore temporale impone necessariamente il coinvolgimento non solo dei soggetti che riportano direttamente le vicende pubblicandole sui propri siti, ma anche degli stessi motori di ricerca⁶³ (la cui attività va qualificata come “trattamento di dati” e ai quali si applica la normativa europea in materia di protezione dei dati nel caso abbiano uno stabilimento in Europa), che ne favoriscono la diffusione in rete e ne garantiscono una intuitiva riproposizione agli utenti sotto forma di collegamenti ipertestuali;

– la tutela del diritto all’oblio si è affermata non solo come legittima pretesa del singolo a veder rimosse informazioni personali non più di interesse per la collettività, ma anche nella più recente accezione di diritto alla deindicizzazione, intesa come limitazione alla facile e diretta reperibilità dell’informazione, almeno da parte della maggioranza degli utenti (atteso che il diritto all’oblio, inteso come cancellazione definitiva del dato nella sua interezza, non è attuabile in un sistema globale e aperto come è Internet oggi, tanto perché bisognerebbe conoscere dove si trovano tutti i dati da rimuovere, quanto perché sarebbe tecnicamente impossibile arginare l’attività di copiatura delle informazioni)⁶⁴.

L’ampliamento dell’obbligo di rimozione dei dati personali ai motori di ricerca che, oltre ad essere soggetti privati, non possono essere considerati neutri – attesa la loro natura di imprese ispirate esclusivamente da interessi di carattere economico – comporta criticità che impongono una riflessione sulle conseguenze concrete di tale decisione anche alla luce del bilanciamento tra tutela del diritto all’identità personale e libertà di informare nell’era digitale. In particolare, è evidente che la decisione di rimuovere o meno il collegamento che orienta il lettore in rete verso una determinata notizia, non può avvenire sulla base di una semplice richiesta di rimozione, ma impone una opportuna, quanto delicata attività di ponderazione tra diritti fondamentali ed interessi in gioco e, in assenza della previsione di un necessario intervento di un organo

62) A. VALVO, *op. cit.*, in *Studi sull’integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2015, n. 2.

63) F. PIZZETTI, *La decisione della Corte di giustizia sul caso Google Spain: più problemi che soluzioni*, in *federalismi.it*, 2014, n. 1, disponibile su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo>.

64) F. GAGGERO, *World Wide Web e la sua regolamentazione*, in E. BASSOLI (a cura di), *I crimini informatici, il dark web e le web room*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

giurisdizionale ovvero della competente autorità indipendente in materia, la sentenza sembra affidare *sic et simpliciter* a soggetti privati un compito spiccatamente pubblicistico che rischia inevitabilmente di influenzare il livello di pluralismo delle informazioni presenti in rete, con notevoli ripercussioni in termini di sviluppo in senso democratico delle società digitali⁶⁵.

D'altra parte, va altresì sottolineato che le richieste di deindicizzazione da sole possono risultare non risolutive della situazione lesiva lamentata dal ricorrente che, per ottenere una piena tutela, dovrà necessariamente rivolgersi al gestore del sito *web* su cui è pubblicata la notizia e sarà compito di quest'ultimo valutare l'effettiva esistenza di una legittima pretesa alla rimozione del contenuto, con il rischio concreto di soluzioni adottate per motivazioni che esulano da esigenze di tutela dell'individuo ovvero della collettività, tali da alterare la varietà e l'accessibilità delle informazioni presenti in rete ed incidere sugli assetti democratici che si fondano proprio sulla «pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee»⁶⁶.

In una recente pronuncia a sezioni unite⁶⁷, la Cassazione, in una sorta di ricognizione in materia di diritto all'oblio, ha incluso tra le facoltà esperibili anche la deindicizzazione, delineando tre diverse situazioni, ovvero:

- quella di chi desidera non vedere nuovamente pubblicate notizie relative a vicende, in passato legittimamente diffuse, quando è trascorso un certo tempo tra la prima e la seconda pubblicazione;

- quella, connessa all'uso di Internet e alla reperibilità delle notizie nella rete, consistente nell'esigenza di collocare la pubblicazione, avvenuta legittimamente molti anni prima, nel contesto attuale (è il caso della già citata sentenza n. 5525/12);

- quella (trattata nella citata sentenza C-131/12 della Corte di Giustizia dell'UE) nella quale l'interessato fa valere il diritto alla cancellazione dei dati.

Nella stessa sentenza, la Suprema Corte sottolinea come, in relazione al rapporto tra il diritto all'oblio e il diritto alla rievocazione storica di fatti e vicende concernenti eventi del passato, il giudice di merito deve valutare l'interesse pubblico, concreto ed attuale alla menzione degli elementi identificativi delle persone coinvolte in quei fatti.

Ancora, in tema di deindicizzazione, la stessa Corte⁶⁸ ha successiva-

65) D. MESSINA, *op. cit.*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 13 gennaio 2020, disponibile su <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/6945>.

66) Corte Cost., 15 giugno 1972, n. 105. Affermazione ribadita anche nella s. n. 94 del 30 maggio 1977.

67) Cass. pen., SS.UU., 22 luglio 2019, n. 19681.

68) Cass. civ., sez. I, 18 febbraio 2020, n. 9147 e Cass. civ., sez. I, 27 marzo 2020, n. 7559.

mente affermato che è lecita la permanenza di una notizia sul *web*, consistente in un articolo di stampa conservato nell'archivio informatico di un quotidiano, relativo a fatti risalenti nel tempo oggetto di cronaca giudiziaria, che abbiano ancora un interesse pubblico di tipo storico o socio-economico, a condizione che l'articolo in questione sia deindicizzato dai siti generalisti e reperibile solo attraverso l'archivio storico del quotidiano, bilanciando il diritto all'informazione della collettività con quello – del titolare dei dati personali archiviati – a non subire un'indebita compressione della propria immagine sociale⁶⁹.

Se il diritto alla contestualizzazione dell'informazione in rete non è che un'espressione del diritto all'aggiornamento dei dati personali, alla luce del principio di esattezza, anche la deindicizzazione può essere vista come una particolare espressione della disciplina sulla privacy, caratterizzata da un differente destinatario della richiesta (il motore di ricerca)⁷⁰ e, in linea con la sentenza del Tribunale di Milano del 5 settembre 2018⁷¹, la deindicizzazione, mirando ad un ridimensionamento della propria visibilità telematica, rappresenterebbe un aspetto funzionale del diritto all'identità personale, diverso dal “diritto ad essere dimenticato” (inteso nel senso di diritto dell'interessato a che la divulgazione dei propri dati personali risponda ai criteri di proporzionalità, necessità, pertinenza e non eccedenza rispetto allo scopo, esattezza e coerenza con la sua attuale ed effettiva identità personale o morale fissati dall'art. 5 del GDPR - *General Data Protection Regulation*⁷²) e sembrerebbe sussistere quindi anche rispetto a notizie solo inesatte, ancorché in assenza del decorso di un tempo sufficiente ad integrare i presupposti del “diritto all'oblio” *strictu sensu*.

La possibilità per l'interessato di rivolgersi al fornitore di un motore di ricerca *online* per richiedere la cancellazione/eliminazione⁷³ di uno o più collegamenti a pagine *web* dall'elenco dei risultati visualizzati a seguito di una ricerca effettuata sulla base del suo nome⁷³ – di cui alla richiamata senten-

69) Cfr.: “Può considerarsi misura idonea a bilanciare il diritto all'oblio con il diritto all'informazione la deindicizzazione della notizia unitamente all'aggiornamento della notizia stessa: il dato pubblicato, così, viene conservato, ma viene reso accessibile non più tramite gli usuali motori di ricerca, bensì esclusivamente nell'archivio storico della testata giornalistica”.

70) F. GAGGERO, *op. cit.*, in E. BASSOLI (a cura di), *I crimini informatici, il dark web e le web room*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

71) Trib. Milano, 5 settembre 2018, n. 7846.

72) Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo del 14 aprile 2016, in materia di “Protezione dei dati personali”.

73) Il concetto di deindicizzazione “consente un'operazione sostanzialmente differente dalla rimozione/cancellazione di un contenuto: non lo elimina, ma lo rende non direttamente accessibile tramite motori di ricerca esterni all'archivio in cui quel contenuto si trova”. Cfr. A. CATALETA, *Diritto all'oblio e privacy, cos'è e come esercitarlo: tutto quello che devi sapere*, in *Agenda digitale*, 30 luglio 2020, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/il-diritto-alloblio>.

za della Corte di Giustizia⁷⁴ – è stata successivamente sancita formalmente nell’art. 17 del Regolamento europeo sulla protezione dei dati (GDPR⁷⁵). Tale disposizione regolamentare⁷⁶, per quanto di interesse ai nostri fini, in sintesi:

- impone regole sul trattamento e sulla conservazione dei dati personali, come il principio della “minimizzazione” del trattamento, secondo cui i dati personali devono essere trattati nei limiti dello stretto necessario (articoli 5 e 6). Tale principio, calato nel tema del diritto all’oblio, comporta che la pubblicazione dei dati personali deve essere limitata al lasso di tempo in cui sussista un interesse alla loro conoscenza da parte dell’opinione pubblica;
- garantisce alcuni diritti che attengono il diritto all’oblio, come quello alla cancellazione dei dati personali (il già citato art. 17), che stabilisce la possibilità di cancellare dal *web* le notizie che contengano informazioni personali, o quantomeno di cancellare le specifiche informazioni personali da notizie già pubblicate, nonché quello ad opporsi al trattamento (art. 21), che stabilisce la possibilità di impedire la pubblicazione di dati personali all’interno di una notizia sul *web* (o sui tradizionali mezzi di informazione).

Sullo specifico tema del diritto all’oblio relativo ai motori di ricerca, il Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (EDPB) ha redatto delle linee guida (la seconda versione è stata pubblicata il 7 luglio 2020) che elencano i motivi (anche cumulabili) per i quali l’interessato può richiedere la deindicizzazione⁷⁷ e le eccezioni all’esercizio del diritto⁷⁸, con la finalità di fornire alle autorità di controllo nazionali elementi utili a raggiungere il giusto equilibrio

74) CGUE, C-131/12, 13 maggio 2014, cit., par. 93.

75) Regolamento (UE) 2016/679, cit.

76) Le cui indicazioni sono state recepite nell’ordinamento italiano dal d.lgs. n. 101 del 10 agosto 2018 (che ha aggiornato – unitamente ai più recenti d.m. 15 marzo 2019, d.l. n. 53 del 14 giugno 2019 e l. n. 160 del 27 dicembre 2019 – il c.d. *Codice della Privacy*, d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003) che, all’art. 20, comma 4, ha previsto la pubblicazione di regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali nell’esercizio dell’attività giornalistica, trasposte nel Testo unico dei doveri del giornalista ove, all’art. 3, può ravvisarsi una specifica tutela del diritto all’oblio: “*Il giornalista (...) rispetta il diritto all’identità personale ed evita di far riferimento a particolari relativi al passato, salvo quando essi risultino essenziali per la completezza dell’informazione*”.

77) L’art. 21 del GDPR prevede l’inversione dell’onere della prova, obbligando il titolare del trattamento a dimostrare “*motivi legittimi cogenti per procedere al trattamento*”.

78) Qualora il fornitore del motore di ricerca sia in grado di dimostrare che l’inclusione dell’informazione nell’elenco dei risultati sia strettamente necessaria per proteggere la libertà di informazione degli utenti di Internet; per l’adempimento di un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento; qualora vi siano motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica e gli scopi di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o scopi statistici, nella misura in cui ciò potrebbe rendere impossibile o compromettere gravemente il raggiungimento degli obiettivi di tale trattamento; per l’accertamento, l’esercizio o la difesa di rivendicazioni legali. Cfr. M. MARTORANA, *Il diritto all’oblio e la deindicizzazione: le nuove Linee guida dell’EDPB*, in *Altalex*, 21 settembre 2020, disponibile su <https://www.altalex.com/documents/news/2020/09/21/diritto-all-oblio-e-deindicizzazione-nuove-linee-guida-edpb>.

tra il diritto del pubblico di accedere alle informazioni e i diritti della persona interessata.

Prima di concludere la nostra sintetica analisi, segnalo il tentativo della Suprema Corte di codificare i presupposti che consentono di sacrificare il diritto all'oblio a vantaggio del diritto all'informazione, ovvero⁷⁹:

– «il contributo arrecato dalla diffusione dell'immagine o della notizia ad un dibattito di interesse pubblico»;

– «l'interesse effettivo ed attuale alla diffusione dell'immagine o della notizia (per ragioni di giustizia, di polizia o di tutela dei diritti e delle libertà altrui, ovvero per scopi scientifici, didattici o culturali)...»;

– «l'elevato grado di notorietà del soggetto rappresentato, per la peculiare posizione rivestita nella vita pubblica del Paese»;

– «le modalità impiegate per ottenere e nel dare l'informazione, che deve essere veritiera [...], diffusa con modalità non eccedenti lo scopo informativo, nell'interesse del pubblico, e scevra da insinuazioni o considerazioni personali, sì da evidenziare un esclusivo interesse oggettivo alla nuova diffusione»;

– «la preventiva informazione circa la pubblicazione o trasmissione della notizia o dell'immagine a distanza di tempo, in modo da consentire all'interessato il diritto di replica prima della sua divulgazione al grande pubblico»;

senza dimenticare che, solo l'anno precedente, la stessa Corte di Cassazione (ordinanza n. 19761/2017) aveva ritenuto⁸⁰ – citando integralmente l'art. 8, comma 2, CEDU – che l'interessato non ha diritto ad ottenere la cancellazione dei dati iscritti in un pubblico registro, quando la conservazione dei dati (e quindi l'ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e familiare) «sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Di particolare rilievo, infine, il principio contenuto nell'art. 1, comma 25, della legge n. 134 del 23 settembre 2021 (c.d. "riforma Cartabia"), che prevede come il decreto di archiviazione ovvero la sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione costituiscano titolo per l'emissione di un provvedimento di deindicizzazione dalla rete dei contenuti relativi al procedimento

79) Cass. civ., sez. II, 20 marzo 2018, n. 6919, cit.

80) Cass. civ., sez. I, 9 agosto 2017, n. 19761.

penale, contenente i dati personali dell'indagato o dell'imputato (garantendo in modo effettivo il diritto all'oblio).

1.3. La responsabilità del *provider*

Il d.lgs. 70/2003⁸¹, recependo i dettami comunitari, distingue tra 3 tipologie di ISP, in ragione dell'attività in concreto svolta⁸², ovvero:

– quelli, come *email provider* e società di telecomunicazione, che si limitano a trasmettere informazioni fornite da un destinatario del servizio o a fornire accesso ad una rete di comunicazione (*mere conduit* - art. 14)⁸³. Per tale genere di operatori la normativa (nazionale e comunitaria) prevede l'assenza di un obbligo di verifica del contenuto delle informazioni che vengono trasmesse e subordina la responsabilità alla sussistenza di diverse condizioni (aver originato la trasmissione, aver selezionato il destinatario della trasmissione ovvero aver selezionato o modificato le informazioni trasmesse), ritenendo quindi che l'intermediario di servizi internet di accesso non possa avere alcun controllo su un'eventuale comunicazione digitale lesiva dei diritti di terzi e non possa, dunque, essere ritenuto responsabile dei suoi contenuti⁸⁴;

– quelli, come i motori di ricerca, che trasmettono informazioni fornite da un destinatario del servizio, effettuandone una memorizzazione automatica, intermedia e temporanea, al solo scopo di renderne più efficace il successivo inoltro ad altri destinatari a loro richiesta. Tramite un *software* automatico (c.d. *crawler* o *spider*), il motore di ricerca scandaglia le pagine di terzi disponibili in rete e, una volta raggiunta una determinata pagina web, ne esegue una scansione e memorizza temporaneamente i codici HTML (file di testo strutturato secondo descrittori standardizzati) che la compongono (*caching provider* - art. 15). L'esclusione della responsabilità in questo caso è

81) D.lgs. 9 aprile 2003, n. 70, "Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico".

82) L. NIVARRA, *La responsabilità degli intermediari*, in *Aida*, XI, 308, 2002.

83) G. TEDESCO, *Hosting e mere conduit: lettura superata e contraddittoria della Corte di appello di Milano?*, in *Diritto e Giustizia*, disponibile su http://www.dirittoegiustizia.it/news/8/0000072002/Hosting_e_mere_conduit_lettura_superata_e_contradittoria_della_Corte_di_appello_di_Milano.html.

84) Conclusione che ricalca una pronuncia della Corte Suprema americana del 2000 (relativa ad un caso di diffamazione a mezzo Internet) che, confermando la sentenza della Corte d'Appello (dello Stato di New York), ha escluso la responsabilità del *provider* (Prodigy) in ordine ai contenuti di una comunicazione digitale offensiva, ritenendolo semplice veicolo attraverso cui è transitato il messaggio, con un ruolo quindi passivo e non compartecipe nella commissione dell'illecito, al pari di una compagnia telefonica. Sul punto vedasi: http://www.tin.it/notiziapiu/new//170798_provider_soc.html.

condizionata al rispetto di cautele ed obblighi da parte del *provider* che non dovrà modificare le informazioni veicolate, dovrà rimuovere prontamente le informazioni una volta che sia stato messo al corrente della loro illiceità, dovrà disabilitare l'accesso o rimuovere le informazioni su ordine dell'autorità giudiziaria o amministrativa;

– quelli, come ad es. *eBay*, *Facebook* o *YouTube*, che memorizzano informazioni fornite da un destinatario del servizio a sua richiesta (*hosting provider* - art. 16). La responsabilità in tali casi è esclusa a condizione che:

- svolga un'attività di ordine “*meramente tecnico, automatico e passivo*” e sia quindi neutrale rispetto ai contenuti memorizzati;
- non sia effettivamente a conoscenza del fatto che l'attività o l'informazione memorizzata è illecita;
- per quanto attiene ad azioni risarcitorie, non sia al corrente di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illiceità dell'attività o dell'informazione.

Google, per esempio, può rivestire tutti e tre i ruoli: *Google Gmail* (*mere conduit*); *Google Search/Google My Business* (*caching provider*); *Google Gruppi/Google My Business* (*hosting provider*).

L'art. 15 della direttiva comunitaria⁸⁵, facendo riferimento alle tre tipologie di ISP, stabilisce l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza al ricorrere di specifiche condizioni e va letto alla luce di quanto disposto dalla Direttiva 2001/29/CE⁸⁶ (considerando n. 59) che, in tema di diritto d'autore, ha stabilito che «*i titolari dei diritti dovrebbero avere la possibilità di chiedere un provvedimento inibitorio contro un intermediario che consenta violazioni in rete da parte di un terzo contro opere o altri materiali protetti*». Per la dottrina quest'ultima direttiva riconoscerebbe «*ai titolari dei diritti la facoltà di chiedere un provvedimento inibitorio contro un provider che consenta violazioni in rete da parte di un terzo contro opere protette, e questo anche ove gli atti svolti dall'intermediario siano soggetti ad eccezione*»⁸⁷.

Sulla differenza, dirimente ai fini della responsabilità, tra *hosting passivo* e *attivo*, si sono succedute varie pronunce giurisprudenziali che hanno ritenuto rilevanti alcuni specifici indici, come la presenza di sofisticate tecniche di intercettazione del contenuto dei *file* memorizzati attraverso avanzati motori di ricerca, le condizioni contrattuali e le specifiche modalità di

85) Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»).

86) Direttiva 2000/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

87) F. GIOIA, *I soggetti dei diritti*, in *Aida*, XI, 83-84, 2002.

gestione del sito, il particolare interesse del gestore a conseguire vantaggi economici attraverso l'utilizzo e la valorizzazione dei contenuti caricati dai singoli utenti.

Tra gli altri:

– il Tribunale di Milano, che:

- nel giugno 2011⁸⁸, nell'accogliere le richieste di *Mediaset* nei confronti di *Italia On Line* (società titolare del portale *www.libero.it*) e nell'inibire a quest'ultima l'ulteriore e reiterata diffusione di migliaia di video/produzioni televisive (caricati sul proprio portale dagli utenti) di cui la controparte era titolare esclusiva, ha evidenziato come *Italia On Line* non aveva soltanto fornito ai propri utenti uno spazio attraverso cui pubblicare i propri video, ma aveva preso parte all'utilizzazione di tali contenuti audiovisivi, svolgendo un ruolo definito di *hosting attivo*. In particolare, la sentenza ha sottolineato come «*le modalità di prestazione di tale servizio – ormai del tutto comuni ai soggetti che svolgono attività analoghe – si sono distaccate dalla figura individuata nella normativa comunitaria, mentre i servizi offerti si estendono ben al di là della predisposizione del solo processo tecnico [...] finendo nell'individuare [...] una diversa figura di prestatore di servizi non completamente passiva e neutra rispetto all'organizzazione della gestione dei contenuti immessi dagli utenti, organizzazione da cui trae anche sostegno finanziario in ragione dello sfruttamento pubblicitario connesso alla presentazione (organizzata) di tali contenuti*»;
- nel maggio 2013⁸⁹, pronunciandosi sui servizi accessori offerti dal motore di ricerca *Google* (si faceva in quel caso riferimento principalmente alla funzione c.d. *autocompletamento*), ha ribadito come l'evoluzione tecnica in materia di servizi Internet avesse determinato il superamento della figura tipica dell'ISP, quale mero fornitore del supporto tecnico-informatico che consente l'accesso alla rete o alle informazioni, ritenendo che gli aggregatori di contenuti e i motori di ricerca che non si limitino a fornire passivamente servizi di ospitalità di contenuti altrui, ma svolgano ulteriori attività non meramente automatiche e necessarie per la sola trasmissione o raccolta dei contenuti (es. di indicizzazione,

88) Trib. Milano, 7 giugno 2011, n. 7680, in *Aida*, 2012, p. 847 e *Diritto degli Audiovisivi*, 2012, con nota di Franceschelli - Tosi, 847.

89) Trib. Milano, sez. I civ., 23 maggio 2013.

organizzazione, selezione dei contenuti stessi), perdono la posizione di passività e neutralità (ex artt. 15 e 16 d.lgs. 70/2003) per assumerne una propria e attiva che, seppur non assimilabile a quella del *content provider* (non essendo produttori di contenuti editoriali propri), li pone tuttavia in una posizione di ingerenza nell'organizzazione dei contenuti;

- nel maggio 2011⁹⁰, ha accolto le richieste proposte nei confronti del *provider Yahoo!*, ritenendo particolarmente rilevanti le condizioni negoziali che legavano il *provider* agli utenti che fruivano del servizio per immettere i propri video, condizioni che prevedevano che il fornitore – a seguito della pubblicazione degli utenti – acquisisse il diritto ad utilizzare, modificare, distribuire, adattare, riprodurre e quindi, sostanzialmente, organizzare i materiali caricati sulla propria piattaforma;

– il Tribunale di Roma che, nel gennaio 2019 (*Reti Televisive Italiane S.p.A. contro VIMEO LLC*)⁹¹, ha stabilito la responsabilità civile dell'*hosting provider* attivo a titolo di cooperazione colposa mediante omissione. Nel caso di specie, RTI lamentava che la controparte americana avesse consentito – tramite il proprio portale Internet di condivisione di contenuti – la diffusione di un elenco di programmi televisivi di cui RTI vantava diritti esclusivi di sfruttamento economico. I giudici hanno dimostrato – sulla base di una consulenza tecnica d'ufficio e delle evidenze documentali prodotte da RTI – che:

- *Vimeo* operava come un sito di condivisione video e che la piattaforma telematica consentiva ai suoi utenti di caricare, condividere e guardare varie categorie di video, dove è presente un *forum* dedicato al mondo dell'audiovisivo;
- il servizio offerto era in tutto assimilabile ad un servizio di *video on demand*, dove i contenuti audiovisivi sono precisamente catalogati, indicizzati e messi in correlazione tra loro, anche attraverso un motore di ricerca interno alla stessa piattaforma di *video-sharing*, che consente all'utente di ricercare facilmente i video di interesse semplicemente attraverso l'inserimento del titolo dell'opera audiovisiva;
- *Vimeo* svolgeva una complessa e sofisticata organizzazione di sfruttamento dei contenuti immessi in rete che venivano selezionati

90) Trib. Milano, 19 maggio 2011, n. 10893. In *AIDA*, 2012, p. 740 e ss. e *Riv. dir. ind.*, 2011, 6, p. 375, con nota di A. SARACENO, *Note in tema di violazione del diritto d'autore tramite Internet: la responsabilità degli Internet Service Provider*.

91) Trib. Roma, sez. XVII civ., 10 gennaio 2019, n. 693.

nati, indirizzati, correlati, associati ad altri, arrivando a fornire all'utente un prodotto audiovisivo di alta qualità e complessità dotato di una sua precisa e specifica autonomia.

In tema di neutralità, nel ribadire che la responsabilità dell'ISP è integrata dalla conoscenza anche indiretta del contenuto illecito (cfr. art. 16 cit. d.lgs. 70/2003):

- la Corte di Cassazione ha evidenziato come:
 - i titolari del trattamento dei dati caricati sui siti di *hosting* siano i singoli utenti che li hanno caricati e che l'essere titolare del trattamento deriva dal fatto concreto che un soggetto abbia scelto di trattare dati personali per propri fini, con la conseguenza che a rispondere delle violazioni delle norme sulla protezione dei dati è sempre il titolare del trattamento e non il mero *hosting provider*. Quest'ultimo sarà considerato quale titolare del trattamento dei dati solo qualora sia a conoscenza del dato illecito e scelga di non rimuoverlo o renderlo comunque inaccessibile⁹²;
 - il *provider* non sia tenuto a verificare che i dati che trasmette concretino un'attività illecita, ma è tenuto ad impedire l'accesso al contenuto illecito su richiesta dell'autorità giudiziaria, nonché a denunciare l'attività illecita ove ne sia comunque venuto a conoscenza e a fornire le informazioni dirette ad identificarne l'autore⁹³;
- la Corte di Giustizia dell'UE ha ritenuto:
 - che, per considerare l'*hosting provider* al corrente dei fatti che determinano l'illiceità del contenuto immesso nel portale telematico, è sufficiente che «*sia stato al corrente di fatti o di circostanze in base ai quali un operatore economico diligente avrebbe dovuto constatare l'illiceità [...] di cui trattasi*»⁹⁴;
 - rilevante l'elemento soggettivo della consapevolezza e il carattere neutro dello stesso gestore della piattaforma: nel caso di specie il *provider* non si limitava a svolgere un'attività neutrale e meramente tecnica, bensì ne svolgeva una molto più complessa, comprendente l'indicizzazione e la catalogazione di contenuti che qualificavano il provider come *hosting* attivo⁹⁵ (in linea quindi tanto con la sentenza sopra richiamata del Tribunale capitolino

92) Cass. pen., sez. III, 17 dicembre 2013, n. 5107 (caso *Google*).

93) Cass. pen., sez. III, 29 settembre 2009, n. 49437.

94) Corte Giust., 12 luglio 2011, C-324/09, pronuncia pregiudiziale proposta dalla *High Court of Justice (England & Wales)*, disponibile su www.curia.europa.eu.

95) Corte Giust., 14 giugno 2017, C-610/15, *Stichting Brein* contro *Ziggo BV* e *XS4All Internet BV*.

che aveva ritenuto responsabile il *provider* che – seppure non abbia avuto conoscenza diretta dell'illiceità del contenuto – disponga di mezzi tecnologici idonei alla conoscenza o al controllo dei dati memorizzati, quanto con la pronuncia della Corte d'Appello di Roma nel caso *RTI-Break Media*⁹⁶, secondo cui la responsabilità nasce laddove l'attività di un *hosting provider* non possa essere definita meramente di supporto⁹⁷).

Nel caso in cui l'*hosting provider* sia a conoscenza dell'illecito, anche se informato direttamente dalla vittima (per es. titolare del diritto d'autore), ha l'onere (in linea con il considerando 46 e l'art. 14 della richiamata Direttiva 2000/31/CE) di attivarsi immediatamente per eliminare i contenuti illeciti presenti ed evitare il protrarsi della loro pubblicazione⁹⁸ e, se non si attiva, diverrà corresponsabile del danno al titolare dei diritti⁹⁹. In tale ambito, la giurisprudenza (tanto nazionale quanto comunitaria) ritiene che non sia necessaria l'indicazione specifica dell'*URL* o del *link* del contenuto illecito, essendo sufficiente una diffida che menzioni chiaramente i titoli dei contenuti¹⁰⁰.

Va sottolineato, altresì, come la normativa comunitaria (considerando 47 della richiamata Direttiva 2000/31/CE), nel prevedere che gli Stati membri non possano imporre ai prestatori un obbligo di sorveglianza di carattere generale, specifica che la disposizione non riguarda gli obblighi di sorveglianza in casi specifici, restando «*imprejudicate le ordinanze emesse dalle autorità nazionali secondo le rispettive legislazioni*» e, quindi, il *provider* sarà soggetto all'ordinario regime di responsabilità civile previsto dal diritto interno qualora non sia “*neutro*” rispetto alle informazioni memorizzate e, in ogni caso, nell'ipotesi in cui, venendo a conoscenza del loro carattere illecito, non si adoperi per rimuoverle prontamente¹⁰¹.

Al riguardo:

– la Suprema Corte:

96) Corte App. Roma, sez. Impresa, 29 aprile 2017, n. 2833.

97) A. LA ROSA, *La piattaforma di condivisione di contenuti è responsabile delle violazioni dei suoi utenti*, in *Diritto civile e commerciale*, 2017, pp. 175-180.

98) R. PANETTA, *La responsabilità civile degli internet service provider e la tutela del diritto d'autore*, in *Diritto d'autore*, 2017, pp. 503-513, ove l'A. sottolinea la mancata indicazione dei termini entro i quali l'*hosting* dovrebbe attivarsi.

99) D. MAFFEI, *L'onere di intervento del provider*, in *Diritto Internazionale. Giurisprudenza commentata*, 2017, 1-2.

100) E. BASSOLI, *Fondamenti di diritto della comunicazione elettronica*, Amon, 2018, p. 307.

101) D. MAFFEI, *Parole, parole parole... la Corte di Appello scivola su “una parola” della direttiva comunitaria in tema di responsabilità del provider*, disponibile su <http://www.filodiritto.com/articoli/2015/02/parole-parole-parole.-la-corte-di-appello-scivola-su-una-parola-della-direttiva-comunitaria-in-tema-di-responsabilit.html>.

- ha ribadito come il *provider* non abbia alcun obbligo generale di sorveglianza *ex ante*, né debba cercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite sullo spazio telematico da lui gestito, ma la sua responsabilità è configurabile solo qualora sia effettivamente venuto a conoscenza della presenza di un contenuto illecito sui propri *server* ed ometta, volontariamente, di rimuoverlo. La pronuncia della S.C. richiama a sostegno la decisione della Corte EDU nel caso *Pihl vs Svezia*¹⁰², secondo cui il gestore di un *blog*/sito non può essere ritenuto responsabile per la pubblicazione di un contenuto diffamatorio immesso da un utente rimasto anonimo, sempre che non contenga espressioni che trasmodino nell'incitamento all'odio e alla violenza, quando abbia provveduto tempestivamente alla sua rimozione¹⁰³;
- pur escludendo l'attribuzione a *Yahoo inc.* e a *Yahoo Italia s.r.l.* della qualità di *ISP* attivo (qui inteso nel senso di operatore che elabora le informazioni caricate dagli utenti e che quindi è in grado, autonomamente, di valutarne l'illiceità), ne ha comunque ipotizzato la responsabilità civile per omessa rimozione di video che violavano il diritto di autore di *Reti Televisive s.p.a.*, anche successivamente alla comunicazione – ad opera della controparte (valutata come fonte di conoscenza comunque acquisita) – del carattere illecito della pubblicazione¹⁰⁴;
 - il Tribunale di Napoli¹⁰⁵, analogamente, nella nota controversia che ha visto la madre di Tiziana Cantone (giovane donna suicidatasi a seguito della pubblicazione, via Internet, di video attinenti alla sua sfera privata) contrapporsi a *Facebook Ireland l.t.d.*, ha condannato il noto *provider* ad eliminare le pubblicazioni, riferite a specifici *link* o *URL*, indicati dall'istante, nonché – ai sensi dell'art. 614-bis c.p.c. – a versare alla controparte giornalmente la somma di 100 € per ogni giorno di ritardo nell'inadempimento;
 - il Tribunale di Palermo¹⁰⁶, nell'ambito di una controversia originata da un caso di contraffazione di marchio tramite l'uso del noto servizio *AdWords* di *Google*, utilizzato a fini parassitari di concorrenza sleale (utilizzo del marchio *Maggiore* come *keyword* per i propri annunci pubblicitari)¹⁰⁷, ha

102) Corte EDU, sez. III, 9 marzo 2017, n. 74742, *Rolf Anders Daniel Pihl c. Svezia*.

103) Cass. pen., sez. V, 8 novembre 2018, n. 12546.

104) Cass. civ., sez. I, 19 marzo 2019, n. 7708 e 7709.

105) Trib. Napoli Nord, sez. II civ., 4 novembre 2016, n. 9799.

106) Trib. Palermo, sez. III civ., 7 giugno 2013, n. 2636.

107) Nella circostanza, i giudici hanno ritenuto compromessa sia la funzione di indicazione di origine del marchio, laddove *Sicily by Car* lo utilizzava non come semplice *keyword* di *AdWords*,

escluso qualsiasi responsabilità del *provider*, chiamato in causa dalle parti, ritenendo che:

- da una parte, avesse fornito, attraverso *AdWords*, un servizio di *hosting* privo di qualsivoglia controllo sul contenuto delle informazioni immesse dagli utenti, in assenza quindi di un obbligo di sorveglianza di tali inserzioni;
- dall'altra, una volta venuto a conoscenza dell'illecito, fosse rimasto tutt'altro che inerte, avendo invece prontamente bloccato l'associazione delle inserzioni di *Sicily by Car* con il marchio in contestazione, peraltro in assenza di un ordine dell'autorità.

Oggi il *provider* è visto in maniera totalmente diversa, ovvero come un soggetto avente una struttura organizzativa complessa ed operativa, che effettua attività come l'indicizzazione dei contenuti e la selezione ed il filtraggio degli stessi a seconda dell'utente: ha dunque sicuramente perso l'aspetto caratteristico di neutralità¹⁰⁸.

Proprio in funzione di questo mutato contesto, la Direttiva (UE) 2019/790¹⁰⁹ ha:

- creato una nuova figura di *hosting provider* attivo, con conseguente possibilità di incorrere in responsabilità qualora vi sia stata una violazione del diritto d'autore sulla piattaforma;
- previsto che, qualora gli operatori memorizzino e diano pubblico accesso a opere o altro materiale protetti dal diritto d'autore caricati dagli utenti, andando così oltre la mera fornitura di attrezzature fisiche ed effettuando in tal modo un atto di comunicazione al pubblico, essi sono obbligati a concludere accordi di licenza con i titolari dei diritti.

Ma la questione più delicata continua a rimanere quella legata alla qualificazione dell'*hosting provider* come attivo o passivo, per i differenti profili di responsabilità che comporta.

Al riguardo, una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'UE¹¹⁰,

ma abbinata alla funzione "*dynamic keyword insertion*" offerta da tale servizio (in tal caso il marchio *Maggiore* compariva come titolo degli annunci pubblicitari di *SBC*, creando un rischio di confusione presso il pubblico e di associazione tra i prodotti e servizi delle società concorrenti), quanto la funzione di investimento del marchio (ovvero la funzione di "*acquire o mantenere una reputazione che possa attirare i consumatori e renderli fedeli*").

108) AGCOM, *Il diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica*, p. 5, disponibile su http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/it/itiva_diritto-autore-reti-comunicazione-elettronica_12_02_10.pdf.

109) Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE.

110) Corte Giust., 22 giugno 2021, cause riunite C-682/18 e 683/18, *F. Peterson vs Youtube e Elsevier vs Cyando*.

relativa a due azioni intentate per violazione del *copyright* da un produttore musicale (F. Peterson) e da un editore (*Elsevier*) contro operatori di piattaforme online (*Youtube*, di proprietà di *Google*) e *Uploaded* (di proprietà di *Cyando AG*), sulla base del caricamento non autorizzato – da parte di alcuni utenti sulle rispettive piattaforme – delle opere dei ricorrenti, ha escluso la responsabilità dei titolari delle piattaforme ritenendo che:

- non avessero consapevolezza della violazione del diritto d'autore («non sia effettivamente al corrente del fatto»), come testualmente riporta l'art. 14 della Direttiva 2000/31/CE);

- non avessero compiuto, direttamente, l'atto di comunicazione al pubblico lesivo del diritto d'autore (in quanto, la comunicazione di contenuti illecitamente condivisi avviene da parte degli utenti e non dei titolari);

- fossero – fattore realmente dirimente – qualificabili come *hosting provider* passivi, senza compiere alcuna attività di interazione con i contenuti multimediali degli utenti e, conseguentemente, privi di alcun obbligo di controllo sulle operazioni che gli utenti realizzano con quanto condiviso sulla piattaforma (come se fosse una vetrina ove vengono riposti a disposizione del pubblico i propri contenuti e ognuno ha la facoltà di ascoltarli, visualizzarli, ecc.).

2. Il terrorismo online

2.1. Il ruolo mediatico di Internet per il terrorismo

Anche in relazione al terrorismo vengono ampiamente utilizzate le tecnologie informatiche e telematiche, sia come strumento di tipo offensivo, sia come luogo di svolgimento di atti di disturbo o di danneggiamento, oltre che come mezzo di proselitismo, di comunicazione e di informazione.

Il *dark web* (ovvero la parte più profonda e nascosta di Internet – da non confondere con il *deep web* – accessibile sono con determinati *browser* o utilizzando connessioni speciali) ospita un vastissimo numero di siti di informazione, reclutamento e propaganda terroristica: proprio la garanzia di scambi anonimi, immediati e relativamente semplici, permette ai gruppi terroristici (come *Al Qaeda* o IS), anche se ubicati in continenti diversi, di agire indisturbati, coordinando e progettando le proprie attività senza necessariamente entrare in contatto fisico tra loro e rendendo, di fatto, sempre più difficile l'attività delle autorità deputate al contrasto.

Le principali ragioni che hanno indotto il terrorismo ad avvicinarsi ad

Internet¹¹¹, quale mezzo privilegiato per le proprie attività illegali, sono:

- la propaganda ideologica, atteso che la rete (nello specifico il *dark web*) consente di diffondere i messaggi senza intermediazione da parte dei *media* e di evitare il contatto con soggetti esterni all'organizzazione terroristica;

- il proselitismo e il reclutamento, atteso che il mezzo telematico garantisce tanto la diffusione e l'attività di proselitismo verso un gran numero di adepti o simpatizzanti, quanto di ridurre al minimo l'esposizione dei reclutatori che, in maniera anonima, rapida e a costi ridotti, interagiscono con i nuovi membri tramite l'invio di informazioni (video, proclami o riviste *online* tradotte in più lingue) e l'organizzazione di incontri virtuali. Per lo stesso processo di radicalizzazione, come già accennato, Internet riveste un ruolo centrale, atteso che l'individuo deve entrare in qualche modo in contatto con idee o ideologie estremistiche. Fino al 2001, questo processo avveniva prevalentemente per opera di radicalizzatori che operavano nelle moschee, ma tale metodo oggi è sempre più raro grazie al monitoraggio da parte delle forze di polizia/servizi d'informazione. Anche se i gruppi *homegrown* si sviluppano ed operano in maniera autonoma, gli individui che ne fanno parte sono motivati dal sentirsi partecipi del progetto globale delle organizzazioni terroristiche che ne sono portavoce, propagandato attraverso Internet e condiviso dal movimento nello spazio virtuale del web;

- l'addestramento di nuovi membri, tramite l'invio di informazioni specifiche sulla realizzazione di ordigni artigianali o sull'uso delle armi e lezioni *online* sull'individuazione degli obiettivi o sulle modalità attuative delle azioni, con la possibilità di rimanere in contatto tramite *chat room* (che fungono da vere e proprie piattaforme *e-learning*);

- la facilità e la segretezza delle comunicazioni, grazie alle modalità di funzionamento delle *darknet*, reti oscure criptate, vale a dire inaccessibili attraverso metodi di navigazione standard, in cui gli utenti possono scambiare in modo anonimo beni e servizi illeciti. Il web diventa quindi il luogo privilegiato per comunicare riservatamente (come riscontrato in occasione di diversi attentati, organizzati utilizzando applicazioni di messaggistica criptate come *WhatsApp* o *Telegram*) e l'organizzazione fornisce ai propri militanti veri e propri tutorial (solitamente in arabo e in inglese) con indicazioni sulla sicurezza informatica, su come nascondere la propria identità *online*, sulle tecniche di anonimizzazione e di cifratura.

111) F. MASSA, *Il deep web e il dark web*, in E. BASSOLI (a cura di), *I crimini informatici, il dark web e le web room*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

«Il terrorismo è un modo di comunicare. Senza comunicazione non vi sarebbe terrorismo», questa la frase lapidaria pronunciata nel 1978, prima dell'avvento di Internet, dal sociologo canadese Marshal McLuhan. Una frase che si adatta perfettamente alla realtà del terrorismo dei nostri giorni che, grazie ad una massiccia propaganda su Internet – dove la forza comunicativa dei *network* terroristici ha raggiunto il suo apice, sfruttando il disagio e inducendo l'individuo ad immedesimersi con il mito del “martire combattente” – si prefigge:

- il maggior effetto destabilizzante con il minimo impegno di risorse;
- la radicalizzazione del maggior numero possibile di fedeli musulmani (e non) nel tentativo di reclutare combattenti da inviare nelle aree di conflitto.

Nel tempo, si è consolidata la figura dei c.d. “guerrieri del *jihād* mediatico”, esaltata:

- nei discorsi del leader di *Al Qaeda* Ayman Al-Zawahiri¹¹² (2005), che ne parla come di soldati nascosti e ignoti ai più, ma che hanno lasciato il loro segno nel mondo e saranno ricompensati da Allah;

- nel saggio “*44 modi per supportare il Jihād*” del gennaio 2009, in cui Anwar Al-Awlaki¹¹³, nel sottolineare come il web rappresenti un importante mezzo per diffondere la chiamata al *jihād* e per seguire le notizie relative ai *mujahidin*¹¹⁴, elenca i modi in cui i fedeli possono diventare «*mujahidin* su internet»;

- nella lettera ai seguaci di Osama Bin Laden¹¹⁵ (2010), dove si sottolinea l'«importanza della *jihād* elettronica»: concetto ripreso da Abu Hamza Al-Muhajir¹¹⁶ che invita a reclutare «chi dimostra interesse per gli *hacker*, al fine di distruggere i siti Internet del nemico ed infiltrare le sue roccaforti strategiche»¹¹⁷;

112) Terrorista egiziano, medico chirurgo oculista, ha contribuito a fondare il gruppo militante del *jihād* islamico egiziano e ad ideare gli attacchi dell'11 settembre 2001 contro gli Stati Uniti. Dopo la morte di Osama Bin Laden nel maggio 2011, lo ha sostituito alla guida di *Al Qaeda*. Si riteneva fosse morto già nel novembre 2020, ma sarebbe riapparso in un recente video (sulla cui data di realizzazione sono emersi vari dubbi), diramato in occasione del ventennale della strage.

113) *Imam* statunitense di origini yemenite, esponente di spicco di *Al Qaeda* nella penisola arabica (AQAP, branca yemenita dell'associazione) ed ispiratore di numerosi attentati terroristici nel mondo. Nel 2011 è stato ucciso in Yemen, con un drone, dalle forze speciali statunitensi.

114) Combattenti del *jihād*, intesa come guerra contro i nemici di Dio, ma anche, nel mondo arabo, combattenti per la propria patria.

115) Terrorista saudita, fondamentalista islamico sunnita, fondatore e leader indiscusso (fino al 2 maggio 2011, data della morte nel corso di un'operazione delle forze speciali statunitensi) di *Al Qaeda*.

116) Terrorista egiziano ed esponente di spicco di *Al Qaeda*. Fu ucciso nel 2010 nel corso di un conflitto a fuoco contro militari statunitensi ed iracheni.

117) M. MOLINARI, *La cyber brigata dell'Isis, l'ultima frontiera del terrore*, in *La Stampa*, 13 gennaio

– nella guida strategica dello Stato islamico (prima edizione 2014) *Media Operative, You Are a Mujahid, Too* (letteralmente *Operatore dei media, anche tu sei un mujahidin*)¹¹⁸, ove viene:

- evidenziata tanto l'importanza dei media quanto del ruolo di coloro che vi lavorano, considerati da Abu Bakr Al Baghdadi¹¹⁹ alla stregua dei *mujahidin*;
- ribadito il valore del *jihad* della parola e dei media *jihadisti*, che lavorano costantemente per «raffigurare il mondo nella sua realtà, e non come sono soliti fare i bugiardi»¹²⁰ e la cui figura è equiparata a quella dei combattenti del *jihad*, ma «[...] sarà comunque Allah a dire se anche loro potranno essere annoverati tra i *mujahidin*».

Seppure l'importanza strategica della comunicazione sia stata sottolineata a più riprese dal citato Ayman al-Zawahiri (che, già nella lettera ad Abu Musab al-Zarqawi¹²¹ del 9 luglio 2005, aveva ipotizzato le caratteristiche della guerra del futuro: «Siamo in battaglia, e più della metà di essa si svolge sul campo di battaglia dei media»), i fatti ci hanno dimostrato come sia lo Stato islamico ad aver «vinto la sua battaglia sugli altri gruppi estremisti prima in rete che sul campo»¹²², avendo la meglio sui *jihadisti* più tradizionalisti grazie alla sua capacità di adeguarsi all'evoluzione tecnologica e di sfruttare l'approccio multimediale¹²³.

Lo “staff mediatico” dell'IS è impegnato in:

– una nuova forma di terrorismo che utilizza il c.d. “marketing del terrore” con lo scopo non solo di rendere popolare il terrore ma, soprattutto,

2015, disponibile su <https://www.latsampa.it/esteri/2015/01/03/news/la-cyber-brigata-dell-isis-l-ultima-frontiera-del-terrore-1.35302973/amp>.

118) C. WINTER, *What I learned from reading the Islamic State's propaganda instruction manual*, in *Lawfare*, 2 aprile 2017, disponibile su <https://www.lawfareblog.com/what-i-learned-reading-islamic-states-propaganda-instruction-manual>.

119) Terrorista iracheno, califfo e leader dell'autoproclamato Stato islamico, entità non riconosciuta, sorta nel giugno 2014 in alcuni territori tra l'Iraq nord-occidentale e la Siria orientale. Secondo fonti militari e giornalistiche statunitensi si sarebbe fatto saltare in aria il 27 ottobre 2019, nel corso di un'operazione militare statunitense.

120) F. IACCH, *Isis, nuova chiamata alle armi per la causa dei mujahidin*, in *Il Giornale*, 12 settembre 2017, disponibile su <https://www.ilgiornale.it/news/mondo/isi-nuova-chiamata-armi-causa-dei-mujahedin-1440854.html>.

121) Terrorista giordano ed esponente di spicco di *Al Qaeda*, considerato uno degli ispiratori dello Stato islamico. Fu ucciso nel 2006 nel corso di un'operazione delle forze aeree statunitensi e giordane.

122) M. SERAFINI, *Riviste e info point, la propaganda di Isis fa il salto di qualità*, in *Corriere della Sera*, 20 agosto 2014, disponibile su https://www.corriere.it/esteri/14_agosto_20/riviste-info-point-propaganda-isis-fa-salto-qualita-flc9c4e2-286b-11e4-abf5-0984ba3542bc.shtml.

123) M. CARNIELETTO, *Sarà jihad totale in Siria*, in *Insiderover*, 8 maggio 2016, disponibile su <https://it.insiderover.com/terrorismo/sara-jihad-totale-in-siria.html>.

di renderlo affascinante ed emulativo e le immagini sono un potente mezzo di reclutamento sui giovani e sui musulmani che vivono all'estero, adescati su *social network* e piattaforme;

– una propaganda che non contiene più gli elaborati e dotti passaggi delle sacre scritture – presenti nelle comunicazioni di *Al Qaeda* – ma specifici inviti a “bruciare”, “investire” o comunque “eliminare” ogni infedele incontrato sul proprio cammino, rivolta a reclutare ogni sorta di “manovalanza” potenzialmente utile alla causa terroristica.

2.2. Dai *media* tradizionali ai *social network*

Il primo vero documento propagandistico di *Al Qaeda* è la *Dichiarazione di jihad contro gli americani che occupano i due luoghi santi*, pubblicata il 23 agosto 1996 da alcuni quotidiani arabi (ai quali venne inviata via fax), seguita, il 28 febbraio 1998, dalla *Dichiarazione del fronte islamico mondiale per la jihad contro gli ebrei e i crociati*, pubblicata dal quotidiano – in lingua araba e con sede nel Regno Unito – *Al Quds Al Arabi*.

Sempre all'iniziativa di Osama Bin Laden si devono una serie di interviste rilasciate a canali televisivi americani (ABC e CNN) e arabi (Al Jazeera), ma tale strategia propagandistica si è interrotta, ovviamente, all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, attesa l'accusa – rivolta da più parti ai media che ricevevano i comunicati di *Al Qaeda*, come Al Jazeera – di collaborare con l'organizzazione.

Al Qaeda ha cominciato quindi ad utilizzare Internet come strumento di distribuzione propagandistico:

– dapprima, con la creazione, nel 2002, del suo primo sito *Al Neda*, in cui venivano pubblicati i comunicati e materiali dell'organizzazione (venne ben presto disattivato);

– successivamente, al fine di impedire il blocco dei siti e l'identificazione di chi li alimentava, dando in gestione i propri canali di distribuzione secondo il principio della decentralizzazione operativa delle varie cellule (teorizzato da Abu Musab Al Suri¹²⁴ che, nella sua opera *The Global Resistance Call*, immaginava la trasformazione di *Al Qaeda* da un'organizzazione gerarchica a un movimento decentralizzato, basato su «reti diffuse, decentralizzate e non gerarchiche»). Chi gestisce un sito *jihadista*, dunque, non esprime semplicemente la propria condivisione dell'ideologia o fa apologia del metodo terroristico dell'organizzazione, ma consente a quella stessa strategia terro-

124) Ingegnere meccanico siriano, definito da alcuni come l'architetto del *jihad* globale.

ristica di realizzarsi: solo la ridondanza garantita dal supporto dei “*jihadisti elettronici*” rende possibile all’organizzazione di mantenere aperti i canali per la distribuzione del proprio materiale propagandistico e dell’appello al *jihad* in esso contenuto, rendendo di fatto il sistema di distribuzione virtualmente inattaccabile.

Anche per queste ragioni, la diffusione del materiale di propaganda *jihadista* dell’IS è avvenuto, nel tempo, non solo attraverso agenzie di stampa ritenute ufficiali, come *Amaq* o *Al Furat*, deputate alla diffusione dei comunicati sulle varie rivendicazioni di attacchi e attentati terroristici attuati dallo Stato Islamico nei Paesi occidentali o alla produzione di materiali audio e video tradotti in più lingue, ma anche tramite altre strutture, come fondazioni mediatiche o emittenti radiofoniche, con autonomia operativa e non direttamente inquadrare all’interno dell’organizzazione.

Il proselitismo *jihadista* esplora modalità sempre più variegata per sfruttare le potenzialità della rete a proprio vantaggio.

È il caso delle riviste, curate nei minimi dettagli a livello grafico, incentrate soprattutto:

- sugli aspetti teologici, con particolare riferimento alla vittoria finale del bene (l’Islam) sul male (tutte le altre religioni);

- sulla descrizione di tecniche di assemblaggio di esplosivi artigianali o di altre modalità di offesa, particolarmente insidiose. Queste istruzioni operative sono destinate soprattutto a singoli adepti o a micro cellule presenti nei Paesi occidentali;

- sull’esigenza di raggiungere il maggior numero di lettori e, a questo fine, spesso tradotte in varie lingue.

Tra le altre, di rilievo:

- *Dabiq*, rivista ufficiale dell’IS, tradotta in lingua inglese e pubblicata per la prima volta nel 2014. Prende il nome dalla celebre città di Dābiq (Siria settentrionale), indicata da Maometto come luogo dell’apocalittico scontro finale tra musulmani e cristiani/occidentali, che celebrerà il definitivo trionfo dell’Islam sulla terra;

- *Rumiyah*, rivista dell’IS, pubblicata per la prima volta nel 2016 e tradotta in 10 lingue (tra cui inglese, francese, tedesco, turco, indonesiano, pashtu, urdu, arabo), con piccole variazioni a seconda della nazionalità dei destinatari. Si rivolge direttamente ai militanti distanti dall’allora territorio del Califfato e li invita a colpire, in particolare in Occidente. Lo stesso nome della rivista (che in arabo vuol dire Roma) ha lo scopo di evocare l’obiettivo finale del *jihad*, ovvero la conquista della sede della cristianità;

- *Inspire*, riconducibile ad *Al Qaeda* e pubblicata in inglese dal mese

di luglio 2010 a beneficio dei lettori residenti in Occidente. Oltre alla consueta campagna a favore della radicalizzazione ideologica, spesso contiene istruzioni per la fabbricazione artigianale di bombe ed esplosivi. Dopo 4 anni dall'ultima edizione, di recente l'AQAP (*Al Qaeda* nella penisola arabica) ne ha pubblicato un nuovo numero in inglese, nel quale, oltre a chiedere l'attuazione di condotte violente negli Stati Uniti, loda i c.d. "lupi solitari", responsabili di recenti assassini di massa per la causa *jihadista* (tra gli altri, cita Ahmad Al Aliwi Alissa, un americano di origini siriane responsabile di aver ucciso 10 persone nel marzo 2021 in un negozio di alimentari del Colorado)¹²⁵.

La strategia mediatica del terrore, attuata dall'IS, si sviluppa principalmente attraverso la produzione di filmati, realizzati con standard audio e video professionali e studiati nei minimi dettagli. Tali video, che mostrano nella gran parte dei casi scene cruente di esecuzioni di prigionieri o di esaltazione di vittorie militari:

- come già accennato, hanno essenzialmente la finalità di colpire l'immaginario dello spettatore, per suscitare negli "infedeli" un sentimento di paura e ansia, nonché di valorizzare l'immagine dei *mujahidin*, per stimolare nuovi arruolamenti attraverso un sentimento di identificazione e partecipazione;
- sono realizzati con effetti cinematografici e curati tanto negli abiti che nelle posture imposte ai prigionieri;
- ripetono rituali suggestivi, come la consueta intervista del condannato che confessa le proprie colpe, rinnega il proprio Paese ed esalta il *jihad*;
- riportano cruente scene di guerra e, senza farsi scrupoli, immagini di bambini combattenti o deceduti;
- come dimostrato da specifici studi sull'uso delle luci e sul montaggio, le scene delle esecuzioni, oltre ad essere girate in più riprese, vengono provate più volte prima dell'effettiva esecuzione.

Lo strumento di gran lunga più remunerativo per l'estremismo islamico, tanto per la diffusione dell'ideologia e dei prodotti (intesi come comunicati, riviste, video, tutorial, ecc.), quanto per garantire lo scambio anonimo e continuo di informazioni, istruzioni o consigli, sono stati e continuano ad essere i *social network* (in particolare *Twitter*, *Facebook*¹²⁶ e *Telegram*).

Anche per il loro utilizzo la propaganda islamica ha realizzato specifici

125) *Al Qaeda launches 1st public campaign in 4 years to encourage lone wolf terrorist attacks*, in *Eyewitness News*, 30 luglio 2021, disponibile su <https://abc7chicago.com/al-qaeda-terrorism-terrorist-attack-inspire-magazine/10918191>.

126) *Facebook* è un sito di social network che collega una persona con un grande gruppo di persone contemporaneamente, mentre *Twitter* è un sito web online che consente agli utenti registrati di leggere e trasmettere brevi messaggi (*tweet*).

tutorial, dove:

- si descrivono tecniche per eludere il tracciamento delle connessioni, ricorrendo al frequente cambio del *DNS*, dello stesso profilo o finanche della piattaforma utilizzata. Nel tempo è stato rilevato che i profili social che presentano contenuti illeciti vengono periodicamente e, sempre più frequentemente, sospesi o chiusi dai medesimi social o dagli stessi utenti, che ricorrono sistematicamente alla registrazione di nuovi profili, spesso riconducibili a quelli originari (ad esempio perché replicano elementi distintivi come l'immagine dello sfondo, le foto e l'eventuale descrizione);

- si consiglia l'uso massivo di sistemi di comunicazione cifrati, utilizzando il *browser* Tor, che garantisce connessioni anonime grazie al transito delle comunicazioni (non tra *client* e *server*) attraverso i *relay* (che agiscono da *router*), costruendo un circuito virtuale crittografato a strati.

L'utilizzo di canali *web* non specifici ha consentito l'espansione velocissima e capillare del proselitismo dell'IS, che è riuscito a rivolgersi ad utenti indistinti.

Secondo Europol¹²⁷, negli ultimi anni:

- le applicazioni di messaggistica istantanea criptata come *Whatsapp* o *Telegram* sono state largamente utilizzate tanto per coordinare e pianificare attacchi terroristici quanto per la realizzazione delle campagne di reclutamento;

- la gran parte delle comunicazioni tra gli aderenti al Califfato, a partire dal 2016, si è spostata dalle piattaforme *mainstream* come *Twitter* o *Facebook* a *Telegram*¹²⁸, meno regolamentata per la distribuzione/comunicazione dei contenuti e considerata più sicura¹²⁹, sia per la minore collaborazione della società nel fornire dati identificativi dei propri utenti e nella minore capacità di elaborare algoritmi più sofisticati per automatizzare i criteri di rilevamento ed eliminazione dei contenuti illeciti (anche, verosimilmente, per la disponibilità di risorse finanziarie inferiori a colossi come *Twitter*, *Facebook*, *Microsoft* o *Google*), sia per la possibilità di utilizzare la funzione *chat segreta*, con crittografia *end-to-end*¹³⁰, che garantisce che il messaggio sia letto esclusi-

127) Disponibile su *Relazione sulla situazione e le tendenze del terrorismo nell'Unione europea (TE-SAT) 2020* | Europol (www.europa.eu).

128) J.M. BERGER - J. MORGAN, *The ISIS Twitter Census: Defining and Describing the Population of ISIS Supporters on Twitter*, in *Brookings Institution Report*, marzo 2015, disponibile su https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/isis_twitter_census_berger_morgan.pdf.

129) A. ALEXANDER, *Digital Decay: Tracing Change Over Time Among English-Language Islamic State Sympathizers on Twitter*, in *Program On Extremism*, George Washington University, ottobre 2017, disponibile su https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/DigitalDecayFinal_0.pdf.

130) Consente alle *chat* (inclusi testo ed eventuali file o contenuti multimediali) di essere criptate quando i dati si spostano tra dispositivi. La crittografia converte i dati in testo illeggibile

vamente dal destinatario (ne sono esclusi anche i gestori stessi di *Telegram*), senza lasciare traccia sui *server*, prevedendo altresì che i messaggi inviati o ricevuti non possano essere inoltrati e, quando vengono cancellati, si eliminano automaticamente sia dalla *chat* del mittente che da quella del destinatario (è anche possibile impostare un *timer* di autodistruzione tanto per messaggi quanto per elementi multimediali inviati).

Proprio al fine di arginare l'utilizzo illecito delle grandi potenzialità dei *social network*, sono continui gli sforzi delle autorità nazionali e internazionali, d'intesa con le società di gestione delle piattaforme, al fine di individuare i contenuti illeciti e rimuoverli.

2.3. Regolamento 2021/784/UE relativo al contrasto della diffusione dei contenuti terroristici *online*

L'ubiquità del *web* e la facilità con cui si possono caricare e scaricare i contenuti più vari dalle diverse piattaforme *online*, raggiungendo un pubblico vasto ad un costo minimo, è il fulcro – come abbiamo visto sotto vari profili – della sua appetibilità per attività criminali in genere e terroristiche in particolare che, utilizzando impropriamente le potenzialità della rete, incidono negativamente tanto sugli individui e sulla sicurezza, quanto sulla stessa fiducia degli utenti nelle piattaforme *online*.

Tale situazione ha fatto emergere, in capo agli *Internet Service Provider*:

- da un lato la responsabilità sociale di proteggere i propri utenti dall'esposizione a contenuti terroristici e ai gravi rischi per la sicurezza che comportano per la società nel suo complesso;
- dall'altro la necessità di implementare le misure in atto e svilupparne di ulteriori al fine di contrastare la presenza di contenuti terroristici.

Al fine di garantire una maggiore cooperazione tra attori pubblici e privati ed una conseguente maggiore efficacia nelle attività di contrasto, nel dicembre 2015 è stato avviato – nell'ambito dell'Agenda europea sulla sicurezza – il *Forum Internet* dell'UE¹³¹, che ha promosso e stimolato azioni volontarie degli Stati membri e dei fornitori di servizi di *hosting* con l'obiettivo di:

- ridurre l'accessibilità ai contenuti terroristici *online*;

decodificabile solo con una chiave segreta.

131) Riunisce i Ministri degli Interni dell'UE, rappresentanti dei principali *ISP (Internet Service Provider)*, il coordinatore antiterrorismo dell'UE e il Parlamento europeo, con l'obiettivo di un approccio congiunto e volontario basato su un partenariato pubblico-privato per rilevare i contenuti illeciti *online*.

- incrementare il volume di narrazioni alternative efficaci.

Seppure la linea intrapresa sia indubbiamente quella giusta, il *vulnus* alla sua piena efficacia è stato individuato nel carattere volontario di questa forma di cooperazione che, come argomentato dalla Commissione – e chiaramente intuibile dal dettato del considerando (6) del Regolamento 2021/784/UE¹³² – ha inciso sul «numero complessivamente ridotto dei prestatori di servizi coinvolti nella collaborazione», nonché sulla «lentezza e la parzialità del processo di rimozione dei contenuti illeciti in parola»¹³³.

Proprio per porre rimedio al *vulnus* richiamato e garantire maggiore efficacia alle iniziative congiunte, è stato adottato il Regolamento 2021/784/UE (in vigore dal 21 giugno 2021 ma applicabile a decorrere dal 7 giugno 2022) che, nel delineare un quadro giuridico chiaro ed armonizzato:

- definisce le responsabilità degli Stati membri e gli obblighi dei prestatori dei servizi di *hosting*¹³⁴ nel rilevare e rimuovere, in modo efficace e rapido, i contenuti terroristici¹³⁵ *online* dalle loro piattaforme (o disabilitarne l'accesso), in modo da impedirne l'ulteriore diffusione;

- è rivolto agli *ISP (Internet Service Provider)* che offrono servizi nell'Unione, indipendentemente dalla loro sede principale e nella misura in cui diffondono informazioni al pubblico (intesa come messa a disposizione di informazioni per un numero potenzialmente illimitato di persone) - art. 1, comma 2. Rientrano in questa categoria i servizi di *hosting* che presentano un «collegamento sostanziale» con uno o più Stati membri, rilevabile:

- dallo stabilimento nell'Unione;
- dall'utilizzazione dei suoi servizi da parte di un numero considerevole di cittadini di uno o più Stati membri;
- dall'orientamento delle sue attività verso uno o più Stati membri,

132) Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici *online*.

133) R. PEZZUTO, *Contenuti terroristici online: L'Unione europea lavora a nuove norme per prevenirne la diffusione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2019, p. 41.

134) Consistenti nel memorizzare le informazioni del fornitore di contenuti, su richiesta di quest'ultimo (art. 2, comma 1, n. 1). In particolare, oltre a fornitori di sistemi dei nomi di dominio (DNS), di servizi di pagamento o di protezione da attacchi informatici (DDoS), non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento i fornitori di servizi di semplice trasporto (*mere conduit*) e quelli di memorizzazione temporanea (*caching*) che, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 70/2003 (che ha recepito i dettami della Direttiva sul commercio elettronico), sono comunque tenuti ad impedire o porre fine alle violazioni commesse su richiesta dell'Autorità giudiziaria o amministrativa con funzioni di vigilanza, configurandosi, viceversa, un'ipotesi di responsabilità civile.

135) Comprendono, tra l'altro, in coerenza con la definizione di «reati terroristici» (ex art. 3 della direttiva 2017/541), materiale (compresi testi, immagini, registrazioni audio e video) che istiga alla commissione di tali reati, sollecita a partecipare alle attività di un gruppo terroristico o fornisce indicazioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi o armi.

desunto da circostanze pertinenti come la lingua o la moneta o la possibilità di ordinare prodotti o servizi;

– non si applica al materiale diffuso per scopi educativi, giornalistici, artistici o di ricerca o per scopi di sensibilizzazione alla prevenzione e al contrasto del terrorismo, garantendo altresì la diffusione, in ossequio alla libertà di espressione, dei contenuti che esprimono opinioni polemiche o controverse nell’ambito dei dibattiti pubblici (art. 1, comma 3).

Tenuto conto della velocità con la quale i contenuti terroristici vengono diffusi attraverso i servizi *online* ed al fine di armonizzare le procedure in ambito UE, il Regolamento prevede (art. 3):

– la facoltà, per le Autorità competenti degli Stati membri (da designare e comunicare alla Commissione entro il 7 giugno 2022 - art. 12¹³⁶), di emettere ordini di rimozione (secondo modelli standardizzati - Allegato I al Reg.) che impongano alle piattaforme *online* di rimuovere o disabilitare l’accesso a contenuti terroristici in tutti gli Stati membri;

– la rimozione – a cura dei *service provider* (che a tal fine designano un punto di contatto - art. 15, accessibile in qualsiasi momento, come richiesto esplicitamente nel considerando 42) – di tali contenuti entro un termine massimo di un’ora dalla ricezione dell’ordine di rimozione, utilizzando modelli standardizzati per informare le Autorità competenti dell’avvenuta rimozione (Allegato II al Reg.) o dell’impossibilità motivata (da cause di forza maggiore o motivi tecnici, ovvero vizi di varia natura dell’ordine stesso) di provvedervi (Allegato III al Reg.).

Al riguardo, qualora il prestatore di servizi di *hosting* abbia lo stabilimento principale o il rappresentante legale risieda o sia stabilito in altro Stato membro (art. 4), l’Autorità emittente dovrà trasmettere contemporaneamente una copia del provvedimento anche alla relativa Autorità competente, che:

– può, di propria iniziativa e nel termine di 72 ore dalla ricezione, verificare se l’ordine di rimozione violi «in modo grave o manifesto» il Regolamento o i diritti/libertà «fondamentali garantiti dalla Carta»;

– su richiesta motivata di un fornitore di servizi di *hosting* o di un fornitore di contenuti (pervenuta entro 48 ore dalla ricezione del provvedimento), verifica l’eventuale esistenza di una violazione;

– qualora riconosca effettivamente una violazione, previa informazio-

136) In particolare, i singoli Stati membri dovranno designare le autorità competenti deputate all’emissione degli ordini di rimozione (nel cui ambito dovrà essere istituito un punto di contatto), all’esame degli ordini di rimozione, alla sorveglianza dell’attuazione delle “misure specifiche” ed all’irrogazione delle sanzioni (ex art. 18), che confluiranno in un registro *online* istituito dalla Commissione.

ne preventiva all'autorità emittente, adotta una decisione (comunicata agli interessati, nonché ad Europol¹³⁷ - ex art. 14) che comporta la cessazione degli effetti giuridici dell'ordine di rimozione.

Le piattaforme *online* esposte a contenuti terroristici¹³⁸ (art. 5) dovranno adottare misure specifiche per scongiurare la diffusione al pubblico di contenuti terroristici. Tali misure – la cui scelta è lasciata ai *service provider*¹³⁹ – devono soddisfare alcuni requisiti (ovvero essere efficaci nel mitigare il livello di esposizione; proporzionate alle capacità tecniche e operative, alla solidità finanziaria, al numero di utilizzatori e di contenuti; rispettose dei diritti e degli interessi legittimi degli utilizzatori; applicate in maniera diligente e non discriminatoria) e riguardare:

- capacità tecniche e operative (in termini di personale o strumenti);
- meccanismi che consentano segnalazioni degli utilizzatori su eventuali contenuti terroristici o che sensibilizzino su tali contenuti (come meccanismi di moderazione);
- qualsiasi altra misura ritenuta utile.

Al riguardo, giova sottolineare che – in linea con il dettato dell'art. 15 della Direttiva 2000/31/CE¹⁴⁰ – l'obbligo di adottare misure specifiche non comporta per i prestatori di servizi di *hosting* l'obbligo generale di sorveglianza dei contenuti che trasmettono/memorizzano, quello generale di ricercare attivamente contenuti che indichino la presenza di attività illecite, né quello di utilizzare strumenti automatizzati.

Il Regolamento prevede inoltre che:

- i contenuti rimossi siano conservati per un periodo di 6 mesi (prorogabile) qualora necessari per procedimenti di ricorso amministrativo o giurisdizionale, per la gestione di eventuali reclami promossi dai fornitori di quei contenuti, ovvero per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine o il perseguimento di reati di terrorismo (art. 6);
- gli ordini di rimozione possano vietare la divulgazione, ai fornitori

137) Individuato dal provvedimento come ente facilitatore per evitare duplicazione di sforzi o interferenze con indagini in corso, nonché potenziare il coordinamento tra autorità competenti degli Stati membri e *ISP* (concetto ribadito anche nel considerando 36).

138) Rientrano in questa casistica quei prestatori di servizi ai quali sia stata notificata (dall'autorità competente dello Stato membro ove hanno lo stabilimento principale o in cui risiede/è stabilito il proprio rappresentante legale) una decisione nel senso basata su «fattori oggettivi, come il ricevimento [...] di due o più ordini di rimozione definitivi nei 12 mesi precedenti».

139) Qualora però l'autorità competente designata per la sorveglianza (ex art. 12, comma 1, lett. c) ritenesse le misure specifiche attuate non sufficienti per fronteggiare i rischi, potrà richiedere l'adozione di misure specifiche aggiuntive, appropriate, efficaci e proporzionate.

140) «Direttiva sul commercio elettronico», attuata nel nostro ordinamento dal d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70 (con specifico riferimento all'art. 17).

di contenuti, della motivazione del provvedimento per ragioni di sicurezza pubblica o di segretezza delle indagini per un periodo massimo di 6 settimane, prorogabile dall’Autorità emittente per ulteriori 6 settimane ove tale secretazione continui ad essere giustificata (art. 11);

– gli Stati membri adottino norme relative alle sanzioni applicabili alle violazioni riconducibili ai prestatori di servizi di *hosting* (notificandole alla Commissione entro il 7 giugno 2022). Nello stabilire la tipologia e il livello delle sanzioni («effettive, proporzionate e dissuasive») si dovrà tener conto di circostanze pertinenti come la gravità e la durata della violazione, l’eventuale condotta dolosa o il grado di colpa, pregresse violazioni e il livello di cooperazione fornita alle autorità competenti, la solidità finanziaria, nonché le dimensioni del prestatore di servizi di *hosting*, specie in caso di microimprese o p.m.i. Infine, la «sistematica o persistente inosservanza» degli obblighi di rimozione dovrebbe comportare sanzioni fino al 4% del fatturato globale della piattaforma *online* del precedente esercizio finanziario (art. 18);

– al fine di garantire la trasparenza, annualmente, le Autorità competenti pubblicano relazioni di dettaglio sulle attività svolte (tra l’altro, numero degli ordini di rimozione emessi e sanzioni irrogate - art. 8), mentre i *service provider* relazioni sulle misure adottate contro la diffusione di contenuti terroristici (art. 7);

– il prestatore di servizi di *hosting* che non ha il proprio stabilimento principale nell’UE e che ometta di designare un proprio rappresentante legale che risieda/sia stabilito in uno degli Stati membri in cui offre i propri servizi è soggetto alla competenza di tutti gli Stati membri ai fini della sorveglianza sulle misure specifiche adottate e dell’irrogazione di eventuali sanzioni (artt. 16 e 17).

L’adozione del regolamento non è stata accompagnata da giudizi unanimemente favorevoli e, anzi, alcune organizzazioni per la difesa dei diritti e delle libertà *online* hanno sottolineato¹⁴¹:

– l’impatto negativo della regolamentazione sui valori e i diritti fondamentali nell’UE, attesa la ritenuta possibilità di un uso politico degli ordini di rimozione e che il provvedimento rappresenti un pericoloso precedente di regolamentazione dei contenuti *online*;

– l’incapacità da parte degli algoritmi e delle pratiche di moderazione automatizzate dei contenuti – utilizzate dalle piattaforme *online* dominanti e che il regolamento non vieta – di capire il contesto (ovvero distinguere tra

141) *Il Parlamento europeo conferma i nuovi poteri di censura online*, in *European Digital Rights (EDRi)*, disponibile su <https://edri.org/our-work/european-parliament-confirms-new-online-censorship-powers>.

sarcasmo e fede, tra notizie e propaganda o tra educazione e indottrinamento) e, quindi, di stabilire cosa rientri o meno nella libertà di espressione, con la conseguente limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali degli utenti;

– la possibilità che, in un futuro prossimo, la stessa legittimità del regolamento (applicabile dal 7 giugno 2022) venga impugnata davanti alla Corte di Giustizia dell'UE, come sostenuto da Chloë Berthélémy, consulente politico dell'*European Digital Rights* (EDRi), secondo cui «il rischio che il presente regolamento possa essere revocato dai tribunali è considerevole data l'esperienza della legge contro l'incitamento all'odio in Francia. Entrambi i testi contengono misure simili, ma uno è già stato dichiarato invalido dal Consiglio costituzionale francese [per il grave impatto sulla libertà di espressione]. Perché il secondo venga invalidato, ora dipenderà da cosa faranno i gruppi di contenzioso»¹⁴².

Venendo infine al nostro ordinamento, sotto il profilo:

- processuale, già dal 2015 è previsto (Legge n. 43/2015¹⁴³) che:
 - su richiesta dell'Autorità giudiziaria procedente, i fornitori di connettività inibiscono l'accesso ai siti utilizzati per finalità di terrorismo (ex art. 270-*sexies*) inclusi nella c.d. *black list* (il cui aggiornamento è affidato alla Polizia Postale e delle Comunicazioni), ove confluiscono le segnalazioni dei diversi organi di polizia giudiziaria;
 - se il Pubblico Ministero procede per reati di terrorismo (di cui agli articoli 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater* e 270-*quinquies* c.p.) e vi siano concreti elementi per ritenere il compimento di tali condotte per via telematica, ordina (con decreto motivato) la rimozione dei relativi contenuti ai fornitori dei servizi, che vi adempiono immediatamente e, comunque, non oltre 48 ore dalla notifica (dal giugno 2022, come abbiamo visto, il termine massimo sarà ridotto a un'ora)¹⁴⁴;

142) M. MARTORANA, *Terrorismo sul web e contenuti online: il nuovo regolamento UE*, in *Altalex*, 25 maggio 2021, disponibile su <https://www.altalex.com/documents/news/2021/05/25/terrorismo-web-contenuti-online-nuovo-regolamento-europeo>.

143) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”.

144) Al riguardo, nel corso dell'audizione presso le Commissioni parlamentari sul testo del richiamato d.l. 7/2015, l'allora Garante della Privacy Antonello Soro ha sottolineato come l'inibizione dell'accesso a siti contenuti nella *black list* debba essere circoscritta ai soli contenuti accessibili al pubblico, escludendo ogni forma di monitoraggio delle comunicazioni private (A. SORO, *Disposizioni normative in tema di lotta al terrorismo*, Camera dei Deputati, 4 marzo 2015),

- in caso di inadempimento, il Giudice competente (su richiesta del Pubblico Ministero) dispone l'interdizione dell'accesso al dominio internet interessato con le modalità del sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. («Oggetto del sequestro preventivo»), garantendo comunque (ove tecnicamente possibile) la fruizione dei contenuti estranei;
- della concreta applicazione del nuovo Regolamento, sarà verosimilmente necessaria una riflessione sul dettato dell'art. 18 (relativo all'adozione di sanzioni per violazioni imputabili agli *ISP*), soprattutto al fine di garantire la necessaria omogeneità:
 - con la legislazione di altri Stati membri, che potrebbero ricondurre alla mera sfera amministrativa anche condotte omissive assimilabili a quelle ex art. 16 del d.lgs. n. 70/2003 (per le quali il nostro ordinamento prevede solo la sanzionabilità penale e civile del *service provider*);
 - con le scelte di ciascun Paese che, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento, ha facoltà di designare autorità competenti diverse (intendendo evidentemente anche la possibilità che siano di “natura” diversa, tanto giudiziaria quanto amministrativa) per emanare gli ordini di rimozione (ai sensi del comma 1, lett. a) e per far rispettare gli obblighi al *provider* mediante sanzioni (ai sensi del comma 1, lett. d)¹⁴⁵.

Bibliografia

- BASSOLI E., *Fondamenti di diritto della comunicazione elettronica*, Amon, 2018
- BRODKIN J., *Ajit Pai on net neutrality: “I favor an open Internet and I oppose Title II”*, in *ArsTechnica*, 31 gennaio 2017 / *FCC chair wants to replace net neutrality with “voluntary” commitments*, in *ArsTechnica*, 31 gennaio 2017
- CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, 2009

mentre l'allora Capo della Polizia, Pref. Alessandro Pansa, ha evidenziato i rischi connessi con la mancata rimozione di contenuti con finalità di terrorismo da un social network, nelle 48 ore successive alla richiesta del Pubblico Ministero (XVII Legislatura - Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari - Commissioni Riunite (II e IV), 25 febbraio 2015, p. 10.

145) R. PEZZUTO, cit., in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2019.

- DE MINICO G., *Net neutrality e le generazioni future*, in M.R. ALLEGRI - G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017
- D'IPPOLITO G., *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, in M.R. ALLEGRI - G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017
- FINOCCHIARO G., *La memoria della rete e il diritto all'oblio*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010
- FROSINI T.E., *L'accesso a internet come diritto fondamentale*, in *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di O. POLLICINO - E. BERTOLINI - V. LUBELLO, Roma, 2013
- FUNG B., *FCC plan would give Internet providers power to choose the sites customers see and use*, in *The Washington Post*, 21 novembre 2017
- GAGGERO F., *World Wide Web e la sua regolamentazione*, in E. BASSOLI (a cura di), *I crimini informatici, il dark web e le web room*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021
- GENNA I., *Breve storia del dibattito sulla net neutrality*, in M.R. ALLEGRI - G. D'IPPOLITO (a cura di), *Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*, Aracne Editrice, Canterano (RM), 2017
- GIOIA F., *I soggetti dei diritti*, in *Aida*, XI, 83-84, 2002
- HONAM M., *Inside Net Neutrality: IS your ISP filtering content?*, MacWorld, 2008
- HITLIN P. - TOOR S., *Public Comments to the Federal Communications Commission About Net Neutrality Contain Many Inaccuracies and Duplicates*, in *Pew Research Center: Internet, Science & Tech*, 29 novembre 2017
- KANG C., *Trump's F.C.C. Pick Quickly Targets Net Neutrality Rules*, in *The New York Times*, 21 marzo 2017 / *F.C.C. Plans Net Neutrality Repeal in a Victory for Telecoms*, in *The New York Times*, 21 novembre 2017
- KASTRENAKES J., *2.6 million comments in, the FCC has changed almost nothing about its net neutrality proposal*, in *The Verge*, 26 maggio 2017
- LA ROSA A., *La piattaforma di condivisione di contenuti è responsabile delle violazioni dei suoi utenti*, in *Diritto civile e commerciale*, 2017, 175-180
- LEONARDI C., *Rapporto ONU: internet tra i diritti umani*, in *La Stampa*, 6 giugno 2011
- LECHER C. - ROBERTSON A. - BRANDOM R., *Anti-net neutrality spammers are impersonating real people to flood FCC comments*, in *The Verge*, 10 maggio 2017

- MAFFEI D., *L'onere di intervento del provider*, in *Diritto internazionale, Giurisprudenza commentata*, 2017, 1-2
- MASSA F., *Il deep web e il dark web*, in E. BASSOLI (a cura di), *I crimini informatici, il dark web e le web room*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021
- NIVARRA L., *La responsabilità degli intermediari*, in *Aida*, XI, 308, 2002
- PACE A. - MANETTI M., *Rapporti civili. Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 2006
- PACE A. - PETRANGELI F., (voce) *Cronaca e critica (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg., vol. V, Milano, 2002
- PAI A. - CLYBURN M.L. - O'RIELLY M., *Restoring Internet Freedom with comments from commissioners*
- PANETTA R., *La responsabilità civile degli internet service provider e la tutela del diritto d'autore*, in *Diritto d'autore*, 2017
- PEZZUTO R., *Contenuti terroristici online: l'Unione europea lavora a nuove norme per prevenirne la diffusione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2019
- PIZZETTI F., *Il prisma del diritto all'oblio*, in *Il caso del diritto all'oblio*, Torino, 2013
- RIFKIN J., *La civiltà dell'empatia. La corsa verso la coscienza globale nel mondo in crisi*, Milano, 2010
- RODOTÀ S., *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma - Bari, 1997
- RODOTÀ S., *Una Costituzione per internet?*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2010
- SARTORI L., *Il divario digitale*, Bologna, 2006
- SCHNEIDERMAN E., *An Open Letter to the FCC*, in *www.medium.com*, 21 novembre 2017
- SINAGRA A. - BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009
- VALVO A., *Diritto di accesso e neutralità della rete nel panorama giuridico internazionale*, in *Percorsi costituzionali*, Jovene Editore, 2014
- VALVO A., *Il diritto all'oblio all'epoca dell'informazione "digitale"*, in *Studi sull'integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2015, n. 2
- ZACCARIA R. - VALASTRO A. - ALBANESI E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2013

Sitografia

- ALEXANDER A., *Digital Decay: Tracing Change Over Time Among English-Language Islamic State Sympathizers on Twitter*, in *Program On Extremism*, George Washington University, ottobre 2017, disponibile su https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/DigitalDecayFinal_0.pdf
- BERGER J.M. - MORGAN J., *The ISIS Twitter Census: Defining and Describing the Population of ISIS Supporters on Twitter*, in *Brookings Institution Report*, marzo 2015, disponibile su https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/isis_twitter_census_berger_morgan.pdf
- CALISE R., *Quattro cose che non sapevi sulla net neutrality: storia di una lite in USA*, in *Cyberlaws*, 25 ottobre 2018, disponibile su <https://www.cyberlaws.it/en/2018/quattro-cose-che-non-sapevi-sulla-net-neutralitygb>
- CARNIELETTO M., *Sarà jihad totale in Siria*, in *Insiderover*, 8 maggio 2016, disponibile su <https://it.insiderover.com/terrorismo/sara-jihad-totale-in-siria.html>
- CATALETA A., *Diritto all'oblio e privacy, cos'è e come esercitarlo: tutto quello che devi sapere*, in *Agenda digitale*, 30 luglio 2020, disponibile su <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/il-diritto-alloblio>
- IACCH F., *Isis, nuova chiamata alle armi per la causa dei mujahidin*, in *Il Giornale*, 12 settembre 2017, disponibile su <https://www.ilgiornale.it/news/mondo/isi-nuova-chiamata-armi-causa-dei-mujahedin-1440854.html>
- LESSIG L. - MCCHESENEY R.W., *No tolls on the internet*, su *The Washington Post* dell'8 giugno 2006, disponibile su <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2006/06/07/AR2006060702108.html>
- MAFFEI D., *Parole, parole parole... la Corte di Appello scivola su "una parola" della direttiva comunitaria in tema di responsabilità del provider*, disponibile su <http://www.filodiritto.com/articoli/2015/02/parole-parole-parole.-la-corte-di-appello-scivola-su-una-parola-della-direttiva-comunitaria-in-tema-di-responsabilit.html>
- MARTORANA M., *Il diritto all'oblio e la deindicizzazione: le nuove Linee guida dell'EDPB*, in *Altalex*, 21 settembre 2020, disponibile su <https://www.altalex.com/documents/news/2020/09/21/diritto-all-oblio-e-deindicizzazione-nuove-linee-guida-edpb>
- MARTORANA M., *Terrorismo sul web e contenuti online: il nuovo regolamento UE*, in *Altalex*, 25 maggio 2021, disponibile su <https://www.altalex.com/documents/news/2021/05/25/terrorismo-web-contenuti-online-nuovo-regolamento-europeo>

- MESSINA D., *Un diritto all'oblio "racchiuso" all'interno dei confini europei: alla ricerca di un bilanciamento multilivello dei diritti confliggenti nell'era digitale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 13 gennaio 2020, disponibile su <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/6945>
- MOLINARI M., *La cyber brigata dell'Isis, l'ultima frontiera del terrore*, in *La Stampa*, 13 gennaio 2015, disponibile su <https://www.latsampa.it/esteri/2015/01/03/news/la-cyber-brigata-dell-isis-l-ultima-frontiera-del-terrore-1.35302973/amp>
- PIZZETTI F., *La decisione della Corte di giustizia sul caso Google Spain: più problemi che soluzioni*, in *federalismi.it*, 2014, n. 1, disponibile su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo>
- SERAFINI M., *Riviste e info point, la propaganda di Isis fa il salto di qualità*, in *Corriere della Sera*, 20 agosto 2014, disponibile su https://www.corriere.it/esteri/14_agosto_20/riviste-info-point-propaganda-isis-fa-salto-qualita-f1c9c4e2-286b-11e4-abf5-0984ba3542bc.shtml
- SHEPARDSON D., *Biden pick to chair FCC affirms support for net neutrality*, in *Reuters*, 17 novembre 2017, disponibile su <https://www.reuters.com/world/us/us-senate-hold-confirmation-hearing-biden-fcc-pick-2021-11-17/>
- TEDESCO G., *Hosting e mere conduit: lettura superata e contraddittoria della Corte di appello di Milano?* In *Diritto e Giustizia*, disponibile su http://www.dirittoegiustizia.it/news/8/0000072002/Hosting_e_mere_conduit_lettura_superata_e_contraddittoria_della_Corte_di_appello_di_Milano.html
- VIGEVANI G.E., *Identità, oblio, informazione e memoria in viaggio da Strasburgo a Lussemburgo, passando per Milano*, in *federalismi.it*, 2014, n. 2, disponibile su <https://www.federalismi.it/nv14/articolo>
- WINTER C., *What I learned from reading the Islamic State's propaganda instruction manual*, in *Lawfare*, 2 aprile 2017, disponibile su <https://www.lawfareblog.com/what-i-learned-reading-islamic-states-propaganda-instruction-manual>

