RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2022, n. 4

SOMMARIO

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

Parte I – *Interventi* » 9

Monica Sammati - *La proposta di regolamento UE finalizzata alla revisione del meccanismo di valutazione Schengen, con particolare riguardo al settore della gestione delle frontiere* » 11

Filippo Melchiorre - *Flussi informativi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Ruolo del Centro Situazioni del Dipartimento e linee di sviluppo per una più efficace comunicazione interistituzionale tra tutti gli organismi e attori del "sistema sicurezza"* » 45

Parte II – *Articoli e Saggi* » 101

Loredana Vento - *Violenza domestica e di genere, revenge porn e cyberbullismo. Reti interforze e strategie di prevenzione e di contrasto* » 103

Parte III – *Voci dall'Aula* » 161

Barbara D'Orefice - *Il coordinamento delle attività di prevenzione dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le operazioni sospette* » 163

Giuseppe Fugacci - *Dal contrasto alla criminalità organizzata verso la costituzione di un modello europeo di confisca* » 203

Parte IV – *Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse* » 247

Maria Lancieri - *Dress code, uso dei social e condotte extralavo-* » 249

rative del personale delle forze di polizia, tra circolari, codici di comportamento ed etica individuale

Mariachiara Basurto - *Il nuovo reato di abuso d'ufficio tra semplificazione amministrativa e "pan-penalizzazione". Rapporti con i reati di rifiuto-omissione di atti d'ufficio e peculato* » 289

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

Questo numero della Rivista trimestrale raccoglie, in massima parte, i contributi scientifici realizzati dai frequentatori del 37° corso di Alta formazione (che si e concluso lo scorso mese di giugno). La prima parte ("*Interventi*") contiene due contributi afferenti ad innovazioni normative e procedurali nella gestione amministrativa del sistema di pubblica sicurezza. La stessa si apre con il lavoro del Vice Questore della Polizia di Stato Monica Sammati dal titolo "*La proposta di regolamento UE finalizzata alla revisione del meccanismo di valutazione Schengen, con particolare riguardo al settore della gestione delle frontiere*", incentrato sul "meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen"– a cui si fa ricorso per verificare la corretta applicazione delle misure dell'*Acquis* di Schengen – che è stato oggetto di profonda rivisitazione ad opera del regolamento UE nr. 922/2022 (c.d. "Schengen 2"). Quest'ultimo, nell'abrogare il previgente meccanismo di valutazione contenuto nel regolamento UE nr. 1053/2013, ha introdotto un nuovo meccanismo di tipo "orizzontale", non più affidato al singolo Pese europeo ma condiviso tra Stati membri alla pari e tra questi e la Commissione dell'Unione europea, tutti parimenti impegnati a garantire – e a garantirsi tra loro – le medesime condizioni per l'attuazione dello spazio Schengen.

Sempre nella prima parte riportiamo il contributo del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Filippo Melchiorre dal titolo «*Flussi informativi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Ruolo del Centro Situazioni del Dipartimento e linee di sviluppo per una più efficace comunicazione*

interistituzionale tra tutti gli organismi e attori del "sistema sicurezza"», incentrato sulla gestione, da parte delle singole forze di polizia, dei flussi informativi verso i rispettivi centri decisionali di riferimento, necessari per garantire il fondamentale diritto del cittadino alla sicurezza. L'autore descrive i modelli di raccolta e trasmissione delle informazioni adottati dalle quattro forze di polizia e dagli "altri attori" complementari del sistema sicurezza, con l'obiettivo di far emergere analogie e differenze – riconducibili anche a peculiari modelli ordinamentali – non inficianti l'efficacia dello strumento e comunque adottati nell'ottica del fondamentale modello di "sicurezza integrata" già delineato dalla legge 1 aprile 1981, n. 121.

La Parte II della Rivista ("*Articoli e Saggi*"), contiene un contributo del Vice Questore della Polizia di Stato Loredana Vento dal titolo "*Violenza domestica e di genere, revenge porn e cyberbullismo. Reti interforze e strategie di prevenzione e di contrasto*". Il lavoro è incentrato sul tema della violenza di genere nelle sue diverse manifestazioni, sia reali che virtuali, e sui ritardi nel raggiungimento della piena parità di genere (il c.d. "*gender gap*"). Esso presenta i più importanti strumenti normativi di tutela succedutisi nel tempo, trai quali spiccano il "Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica" previsto dall'art. 5 del d.l. n. 93/2013, le reti interforze e le strategie di prevenzione e contrasto nella lotta alla violenza di genere, nonché le più recenti opportunità offerte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nella Parte III ("*Voci dall'Aula*") sono presentati alcuni contributi relativi ad importanti strumenti di prevenzione e contrasto delle attività del crimine organizzato. Dapprima è stato inserito il saggio del Dirigente di Polizia penitenziaria Barbara D'Orefice dal titolo "*Il coordinamento delle attività di prevenzione dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le operazioni sospette*", incentrato su uno dei principali strumenti normativi – le segnalazioni di operazioni sospette – volti a contrastare l'inquinamento dei mercati e del sistema finanziario da parte della criminalità organizzata e del terrorismo. L'autore, privilegiando un approccio di natura sia tecnico-giuridica che funzionale, ha voluto descrivere la natura, le finalità e l'efficacia concreta delle S.O.S., concentrandosi in particolar modo sull'utilizzo dello specifico strumento nell'ambito della cooperazione internazionale e del coordinamento informativo tra le varie forze di polizia.

Sempre nella Parte III si propone il contributo del Colonnello della Guardia di Finanza Giuseppe Fugacci dal titolo "*Dal contrasto alla criminalità organizzata verso la costituzione di un modello europeo di confisca*". L'autore, partendo dalla considerazione che il denaro "sporco" della criminalità organizzata transnazionale viene spesso "ripulito" in uno Stato per poi essere reimpiegato in nuove attività criminose all'interno di uno o più Stati diversi, analizza i diversi strumenti internazionali di aggressione ai patrimoni di origine illecita mediante sequestro e confisca, soffermandosi, in particolare, sul regolamento (UE) 2018/1805 (concernente il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca) e sulla cooperazione internazionale di polizia finalizzata al recupero dei beni.

Nella Parte IV ("*Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*") sono stati inseriti due contributi che trattano, da prospettive diverse, l'importante tema della correttezza ed "eticità" di comportamento da parte degli operatori di polizia. Viene dapprima presentato il lavoro del Dirigente di Polizia penitenziaria Maria Lancieri dal titolo "*Dress code, uso dei social e condotte extralavorative del personale delle forze di polizia, tra circolari, codici di comportamento ed etica individuale*", nel quale l'autore ripercorre gli strumenti normativi e regolamentari che sovrintendono ai doveri dell'appartenente alle forze di polizia civili e militari con riferimento all'uso delle uniformi, all'aspetto esteriore e al comportamento serbato in servizio e in attività extra-lavorative, con particolare riferimento all'uso dei *social network*.

Conclude la Parte IV il contributo del Commissario Capo della Polizia di Stato Mariachiara Basurto dal titolo «*Il nuovo reato di abuso d'ufficio tra semplificazione amministrativa e "pan-penalizzazione". Rapporti con i reati di rifiuto-omissione di atti d'ufficio e peculato*». L'autore, partendo dalla considerazione che la "clausola di sussidiarietà" contenuta nell'art. 323 c.p. rischia di incriminare qualunque comportamento dei pubblici amministratori determinando la paralisi dell'azione amministrativa, descrive le possibili implicazioni della riforma legislativa intervenuta nel 2020, che nel tentare di meglio circoscrivere la condotta oggetto della specifica sanzione penale, è stata da alcuni tacciata di rischio di eccessiva riduzione del controllo del giudice penale sui pubblici funzionari.

Parte I
Interventi

La proposta di regolamento UE finalizzata alla revisione del meccanismo di valutazione Schengen, con particolare riguardo al settore della gestione delle frontiere

di Monica Sammati*

Un sentito ringraziamento è rivolto al Servizio Frontiere della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere per il costante confronto avuto ed il contributo professionalmente reso.

Abstract

In origine, il concetto di libera circolazione era quello di consentire alla popolazione attiva europea di viaggiare e stabilirsi liberamente in qualsiasi Stato dell'UE, ma non era riuscito ad abolire i controlli alle frontiere all'interno dell'Unione.

Una svolta è stata raggiunta nel 1985 a Schengen (un paesino del Lussemburgo), con la firma dell'Accordo sulla graduale abolizione dei controlli alle frontiere comuni seguita, nel 1990, dalla firma della Convenzione di attuazione di tale Accordo.

L'Accordo e la Convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l'«Acquis di Schengen».

I Paesi aderenti allo spazio Schengen hanno abolito i controlli alle frontiere interne ma tale condizione è sottoposta periodicamente, oppure in caso di eventi critici, ad una valutazione e successivo monitoraggio dei relativi requisiti che vengono effettuati attraverso, appunto, il cosiddetto "meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen", a cui si fa ricorso per verificare la corretta applicazione delle misure dell'Acquis di Schengen.

* * *

Initially, the concept of free movement of citizens consisted in allowing European people to travel and settle in any country across European Union, but this initiative was not able to eliminate controls along EU common boundaries.

A remarkable change was achieved in 1985 in Schengen (a small vil-

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

lage in Luxenbourg) when the Schengen Agreement on the gradual elimination of controls along common boundaries was signed. Then, in 1990 the Shengen Convention was also signed for the implementation the of the Shengen Agreement.

Both the Schengen Agreement and the Convention, as well as the related agreements and rules, together form the "Schengen Acquis" .

The countries joining the Schengen area have abolished the controls along the internal boundaries, but this condition is periodically subjected to an evaluation and a subsequent monitoring of the related requirements. They are conducted by means of the so called "Schengen evaluation and monitoring mechanism", which is used to monitor the correct implementation of the "Schengen Acquis".

* * *

Condivisa l'idea dello spazio Schengen ed attuata nel 1995 con l'entrata in vigore della Convenzione Schengen, alla fine degli anni '90 si è sentita l'esigenza di delineare un meccanismo in base al quale capire se i principi fondanti dello spazio Schengen fossero o meno fedelmente attuati da parte degli Stati membri.

Ecco che nel 1998, il Comitato esecutivo, con apposita decisione del 16 settembre, istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione Schengen, assegnandole il duplice mandato di:

– constatare che tutte le condizioni richieste per l'abolizione del controllo di frontiera alle frontiere interne con uno Stato candidato fossero adempiute;

– vigilare sulla corretta applicazione dell'*Acquis* di Schengen da parte degli Stati che già lo attuavano integralmente.

L'organo istituito *ad hoc*, deputato al controllo e alla vigilanza, era in una posizione di assoluta superiorità funzionale rispetto non soltanto agli Stati candidati all'ingresso nello spazio Schengen ma, addirittura, anche nei confronti degli Stati che già attuavano integralmente l'*Acquis* di Schengen.

Tale meccanismo, quindi, si fondava su un *controllo e monitoraggio di tipo "verticistico"*.

Successivamente, però, con la presa d'atto del principio fondante della cooperazione all'interno dello spazio Schengen, si inizia a cambiare prospettiva di pensiero sull'architettura del meccanismo di valutazione.

Si passa, quindi, da un *controllo di tipo "verticistico"*, in cui tutti gli

Stati, candidati oppure associati, erano assoggettati al controllo da parte di un organo esterno e superiore a tutti loro, ad un *controllo "condiviso"*, in cui la linea guida è, senza ombra di dubbio, la responsabilità condivisa tra tutti gli Stati membri che, in posizione di parità, sono chiamati a collaborare tra di loro e con la Commissione.

Tali premesse di strategia europea nella gestione delle frontiere hanno portato, inevitabilmente, all'adozione del regolamento del Consiglio dell'Unione europea nr. 1053 che, a partire dal 7 ottobre 2013, ha istituito un nuovo meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*Acquis* di Schengen e che, al contempo, ha abrogato la decisione del Comitato Esecutivo del 16 settembre 1998 che, a sua volta, come detto, istituiva una apposita Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

Si sposta, quindi, l'attenzione della regola del meccanismo di valutazione, passando dall'elemento chiave di "chi deve valutare" a quello di "come occorre valutare".

Dal 1998 al 2013, invero, il metodo di valutazione ha come principale *focus* l'organo supervisore, ossia la Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

Dal 2013 sino al giugno 2021 – quando viene pubblicata la bozza del nuovo regolamento che modificherà il meccanismo in argomento – ed ancor meglio esattamente dopo un anno – dal 9 giugno 2022, data in cui entra in vigore il regolamento UE nr. 922 che abroga quello precedente del nr. 1053/2013 – il metodo di valutazione focalizza l'attenzione sull'insieme di predeterminati e specifici criteri oggettivi, finalizzati a mantenere un elevato livello di fiducia reciproca fra gli Stati membri che fanno parte dello spazio senza controllo di frontiera alle frontiere interne.

Si ragiona, quindi, perfezionandolo nel giugno 2022, sul *meccanismo di valutazione "orizzontale"*, perché condiviso tra Stati membri alla pari e tra questi e la Commissione dell'Unione europea, tutti parimenti impegnati a garantire e a garantirsi tra di loro le medesime condizioni per l'attuazione dello spazio Schengen.

Questo cambio di visione, che predilige la responsabilità condivisa rispetto a quella del singolo Stato membro, trova la sua naturale motivazione nel fatto che i confini interni, ormai, con l'introduzione dello spazio Schengen, sono oggettivamente tra di loro connessi sotto numerosi profili, a partire da quello politico, finendo a quello culturale, passando per quello giuridico, commerciale, turistico, e, come si è potuto constatare con la recente crisi pandemica, anche sanitario.

Va da sé, infatti, che la cattiva gestione di un controllo alla frontiera

interna si riverbera, inevitabilmente, non soltanto sullo/sugli Stati confinanti ma poi, come degli immaginari centri concentrici, anche sugli altri Stati associati dello spazio Schengen che, seppur non direttamente confinanti con lo Stato inadempiente rispetto all'attuazione dell'*Acquis* di Schengen, possono comunque subire delle sensibili ripercussioni nei vari ambiti, appunto, come sopra riportato.

Partendo da questo assunto, ne consegue che il meccanismo di valutazione e monitoraggio deve occuparsi innanzitutto di verificare *l'assenza di controlli di frontiera alle frontiere interne* ma, inevitabilmente, anche *l'efficacia dei controlli di frontiera alle frontiere esterne*.

Al riguardo, è interessante prendere in esame i punti 8) e seguenti dei "*considerando*" del regolamento nr. 1053/2013 in cui, non a caso, già si enfatizzava il *ruolo della Commissione* nella fase della preparazione e pianificazione delle valutazioni nonché nella fase della relativa adozione delle relazioni di valutazione, affidando, invece, al *ruolo del Consiglio dell'Unione europea* la competenza nella fase dell'adozione delle raccomandazioni sul provvedimento correttivo, teso a colmare ogni carenza evidenziata nelle relazioni di valutazione.

Questa netta dicotomia di competenze trovava la sua ragion d'essere nel fatto che, nella fase strategica finalizzata ad individuare i criteri oggettivi sulla base dei quali uno Stato associato allo spazio Schengen si potesse ritenere pienamente conforme ovvero parzialmente conforme tanto da richiedere miglioramenti e, peggio ancora, totalmente non conforme, fosse opportuno prevedere che la presenza della Commissione, in quanto organo esecutivo e promotore del processo legislativo dell'Unione europea e, in quanto tale, organo composto da un delegato per ogni Stato membro.

E basti, inoltre, evidenziare come, proprio per stimolare una cooperazione concreta su questioni relative allo spazio Schengen tra tutti i soggetti coinvolti e ripristinare la fiducia, la Commissione abbia voluto istituire il *Forum Schengen*[1], con cui periodicamente tramite apposite discussioni tutti gli Stati membri sono messi nelle condizioni di avere, attraverso un *report*, un aggiornato stato di avanzamento dell'attuazione dell'*Acquis* di Schengen e del funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen che serve come base di discussione per il *forum* successivo, e così via, fino a dare valenza progressiva a tutto ciò che si ritiene di interesse comune nello spazio Schengen.

Ne consegue che, per le medesime ragioni su esposte, sia stato altrettanto opportuno prevedere la presenza della Commissione nello *step* successivo

1) Il primo Forum Schengen si è tenuto il 30 novembre 2020, a cui hanno partecipato i membri del Parlamento europeo e i Ministri degli Affari Interni; il 17 maggio 2021 ed il 3 giugno 2022 sono è stati convocati rispettivamente il secondo ed il terzo Forum Schengen.

alla fase strategica della valutazione, ossia quello della redazione delle relazioni di valutazione, all'esito del meccanismo di valutazione.

Allo stesso modo, incardinare nel Consiglio dell'Unione europea la competenza di adottare le raccomandazioni sul provvedimento di quello Stato membro che, a seguito di valutazione, risulti non in linea con l'*Acquis* di Schengen, è il sigillo di garanzia sul rafforzamento di fiducia reciproca tra gli Stati membri, posto che il Consiglio dell'Unione europea, in quanto organo composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale che possa impegnare il governo dello Stato membro, è in grado di svolgere in concreto una funzione di monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'Unione, facendo leva su una pressione governativa tra pari.

La natura potenzialmente sensibile a livello politico delle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea stimola il dibattito a livello ministeriale sul corretto ed efficace funzionamento dello Spazio Schengen, migliorandone la *governance* stessa.

Al riguardo, è opportuno evidenziare che la presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea, nel primo semestre 2022, durante una riunione informale tenutasi i primissimi giorni di febbraio 2022, alla presenza dei Ministri europei incaricati degli Affari Interni, ha ribadito la necessità di rafforzare, nell'Area Schengen, la capacità di anticipare le crisi migratorie, di sicurezza o sanitarie e fornire una risposta collettiva immediata. Nell'occasione, si è, quindi, convenuto di istituire un "*Consiglio Schengen*"[2], il cui primo incontro si è tenuto il 3 marzo 2022 a Bruxelles.

L'idea era quella di individuare, attraverso poteri rafforzati, nuovi parametri che avrebbero consentito di valutare in tempo reale la situazione delle frontiere e fornire, così, gli strumenti per affrontare tempestivamente eventuali crisi alle frontiere, con l'azione protagonista delle varie Agenzie europee, tra cui evidentemente Frontex.

Il Consiglio Schengen, a distanza di pochi mesi dalla prima riunione, si è rivelato un nuovo strumento di dialogo tra gli Stati membri, dopo quello già avviato del "*Forum Schengen*".

Un ulteriore strumento di scambio di informazioni monotematiche tra gli Stati membri aderenti all'Area Schengen, quindi, che si è ben coniugato con la proposta di revisione del metodo di valutazione Schengen, prima, e il nuovo regolamento del giugno 2022, poi, che ha mirato ad attualizzare e facilitare l'analisi dei rischi alle frontiere, la valutazione degli Stati membri

2) *Https://nce-francaise.consilium.europa.eu*, "Informal Meeting of the Home Affairs Ministers - French Presidency of the Council of the European Union 2022", 3 febbraio 2022.

ed il monitoraggio nelle ipotesi di disallineamento degli Stati membri rispetto all'applicazione dell'*Acquis* di Schengen.

La lettura approfondita dei "*considerando*" del regolamento nr. 1053/2013 ha attirato l'attenzione anche sui punti 12) e 14) che, se letti alla luce della bozza di revisione, prima, e del regolamento attualmente in vigore del 9 giugno nr. 922/2022, poi, appaiono lungimiranti.

Nel punto 12), in sintesi, si evidenziava l'opportunità che il meccanismo di valutazione instaurasse norme trasparenti, che gli esperti fossero altamente qualificati e che il metodo avrebbe dovuto in particolare prevedere le visite *in loco* senza preavviso, a completamento di quelle con preavviso.

In queste poche righe scritte nel 2013 si potevano intravedere alcune criticità che, nel giugno del 2022, avrebbero portato alla modifica del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, denominata "Schengen 2".

Volendo anticipare i tre aspetti presenti nella attuale versione del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen e che, come detto, rappresentano il naturale prolungamento del punto 12) dei "*considerando*" del precedente regolamento nr. 1053/2013, si può sintetizzare che:

– le relazioni di valutazione e di nuova visita non sono più classificate come documenti "UE RESTRICTED";

– gli esperti devono ricevere una formazione adeguata, anche con specifico riferimento ai diritti fondamentali e, per garantire l'alta formazione ed il numero sempre adeguato, devono essere designati ogni anno e non più in occasione della comunicazione delle visite *in loco*;

– le visite *in loco* senza preavviso avranno luogo senza notifica preliminare allo Stato membro interessato, a maggior ragione se vi sia il fondato sospetto che vi siano problemi emergenti o sistematici che possano avere un impatto negativo significativo sul funzionamento dello spazio Schengen oppure violazione dei diritti fondamentali.

Sovrapponendo, quindi, il punto 12) dei "*considerando*" del precedente regolamento agli artt. 26, 16 e 19 della riforma del 2022 si apprezza la lungimiranza dei padri fondatori del meccanismo di valutazione e monitoraggio del 2013 nel puntare su ben tre aspetti che oggi, unitamente ad altri, rappresentano il punto di forza dell'attuale regolamento che disciplina il meccanismo in oggetto.

Stessa considerazione va riservata al punto 14) dei "*considerando*" in cui si stabilisce che "*durante la valutazione ed il monitoraggio dovrebbe essere prestata particolare attenzione al rispetto dei diritti fondamentali nell'applicazione dell'Acquis di Schengen*".

Anche in questo caso si ravvisa un sorprendente elemento di lungimiranza se si considera che nell'attuale regolamento in merito all'argomen-

to evidenziato – ossia il rispetto dei diritti fondamentali nell'applicazione dell'*Acquis* di Schengen – oltre agli ultimi due punti appena sopra menzionati, si delinea ed aggiunge un'altra novità normativa che riguarda l'importanza attribuita all'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali, che ha un ruolo attivo nella fase della valutazione e monitoraggio, interagendo ancor di più con tutti gli altri organi ed organismi europei.

L'attuale meccanismo di valutazione Schengen, così come quello recentemente abrogato, assorbono *in toto* i principi ispiratori dell'Unione europea ma, tuttavia, non sono stati, e non saranno, esenti da ulteriori ritocchi normativi per meglio modellarsi ai cambiamenti sociali della collettività europea, connessi anche alla metamorfosi tecnologica e alle sfide impreviste ed imprevedibili, come la crisi pandemica da Covid-19.

In un mondo sempre più interconnesso anche i rapporti sociali operano a livello transfrontaliero e, pertanto, le attività di cooperazione fra tutti gli organi europei deve essere messa al centro delle strategie di coordinamento delle autorità nazionali, anche al fine di sviluppare approcci comuni alla libera circolazione delle persone.

La cooperazione tra gli Stati membri diventa elemento fondamentale, in particolare, per il lavoro delle forze di polizia, soprattutto, al fine di soddisfare il crescente e comune fabbisogno di accesso rapido e affidabile a dati ed informazioni per analizzarli e sfruttarli a fini operativi, oltre che per analisi strategiche connesse al controllo di frontiera.

La *strategia di valutazione Schengen* appena finita di analizzare è basata su una valutazione dei criteri oggettivi ed ha individuato come principali aree di miglioramento, da un lato, la raccolta e l'analisi dei dati sul corretto controllo alle frontiere, dall'altro, la cooperazione tra gli Stati membri secondo un sistema coordinato dalla Commissione.

Quest'ultima, nell'ambito dell'interoperabilità dei sistemi informativi, si avvale anche di nuove tecnologie informatiche nei processi di controllo che, entro il 2022, sono entrati a regime, grazie all'Agenzia denominata "*eu-LISA*", responsabile della gestione dei sistemi informativi su larga scala utilizzati nell'attuazione delle politiche UE in materia di gestione delle frontiere, migrazione e cooperazione nell'attività di contrasto (es. *banca dati "ETIAS"*, che raccoglie le informazione e le autorizzazione ai viaggi per i viaggiatori esenti dall'obbligo di visto e la *banca dati "ingressi/uscite"*, che registra i dati di ingresso, di uscita e di respingimento dei cittadini dei Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen)[3].

3) *Https://it.euronews.com*, "UE: un protocollo e una super banca-dati per facilitare la collaborazione delle polizie", 8 dicembre 2021.

Dopo aver parlato del principio innovatore che ha ispirato l'introduzione di questo nuovo processo valutativo, appare opportuno adesso soffermarsi sugli ambiti di applicazione del meccanismo di valutazione Schengen e in cosa esso effettivamente si sostanzi.

Tale strumento nasce per *verificare*:

– l'applicazione dell'*Acquis* di Schengen negli Stati membri;

– che le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'*Acquis* di Schengen siano soddisfatte negli Stati membri.

La valutazione si effettua attraverso questionari (*check list*) e visite *in loco* nello Stato membro che possono avvenire con o senza preavviso.

I *periodi oggetto di valutazione* sono calendarizzati nell'ambito del programma di valutazione stabilito dalla Commissione che, al riguardo, assume un ruolo di coordinamento globale anche nell'elaborazione dei questionari, nello svolgimento delle visite, nella redazione delle relazioni di valutazione, nella redazione della proposta di raccomandazione al Consiglio dell'Unione europea e, infine, nella fase del riscontro concreto della verifica con il ruolo di coordinamento per il *follow-up*, il monitoraggio delle relazioni di valutazione e delle raccomandazioni notificate allo Stato membro.

Essi sono con cadenza annuale o pluriennale (il primo ha riguardato gli anni 2015-2019, quello a seguire, per via della modifica del giugno 2022, hanno avuto inizio il 1° febbraio 2023).

Ogni Stato membro è valutato nel corso di ogni settennato a cui corrisponde il programma di valutazione pluriennale. Nel programma di valutazione pluriennale figura l'elenco degli Stati membri che ogni anno devono essere valutati. L'ordine in cui gli Stati membri devono essere valutati tiene conto del tempo trascorso dall'ultima valutazione e dell'equilibrio fra le diverse parti dell'*Acquis* di Schengen da valutare.

La verifica dell'applicazione dell'*Acquis* di Schengen comprende[4]:

– il rispetto in senso stretto di tutte le norme e le disposizioni volte a favorire la libera circolazione dei cittadini all'interno dello spazio Schengen;

– l'effettiva ed efficace applicazione da parte degli Stati membri delle misure di accompagnamento in materia di frontiere esterne;

– la politica in materia dei visti;

– i sistemi IT su larga scala a sostegno dell'applicazione dell'Acquis di Schengen;

– la protezione dei dati;

– la cooperazione di polizia;

4) Art. 1 del regolamento UE nr. 922/2022.

– la cooperazione giudiziaria in materia penale;
– l'assenza di controllo di frontiera alle frontiere interne.

Il meccanismo di valutazione Schengen, come si nota dalla lettura dell'elenco su riportato, è caratterizzato dalla *multidisciplinarietà* perché non attiene esclusivamente al settore delle frontiere, come probabilmente potrebbe far pensare la dicitura "*Schengen*".

L'ampio campo di applicazione del meccanismo di valutazione comporta, pertanto, il coinvolgimento di altri qualificati soggetti, quali *Frontex*, *Europol* ed altre organismi, uffici e agenzie dell'Unione, che sono chiamati a contribuire a supportare la Commissione nella fase della valutazione degli obiettivi elencati, attraverso l'analisi dei rischi riguardanti, ad esempio, l'immigrazione illegale ed i cambiamenti sostanziali nell'ambiente operativo delle frontiere esterne, oppure i rischi della corruzione e della criminalità organizzata, nella misura in cui tutti questi fattori possono minare l'applicazione dell'*Acquis* di Schengen[5].

Entrando, ancor di più, nel dettaglio dell'analisi del funzionamento del meccanismo oggetto di argomento, è indispensabile illustrare i seguenti ulteriori aspetti.

I questionari[6] sono elaborati dalla Commissione in modo *standard* per tutti gli Stati membri – in modo tale da aver un unico criterio base da cui partire per effettuare la valutazione – e contengono richieste di informazioni sulla legislazione pertinente al momento in vigore, sui mezzi organizzativi e sui tecnici disponibili per la concreta attuazione dell'*Acquis* di Schengen, sui dati statistici relativi a ciascun settore ed una parte riservata alle raccomandazioni comuni e migliori prassi.

Entro il 1° luglio di ogni anno, la Commissione trasmette i questionari agli Stati membri individuati per essere valutati nell'anno successivo secondo il programma di valutazione annuale.

Le *check list* sono utilizzate dagli esperti durante le visite *in loco* per condurre valutazioni pratiche e valutare se l'attuazione della gestione delle frontiere soddisfa i requisiti Schengen inclusi nel rispettivo *Acquis*. È uno strumento per guidare le sessioni di redazione e per facilitare un dibattito comune strutturato su risultati, valutazioni e raccomandazioni. È uno strumento adattabile alle esigenze pratiche e vivo nel senso che viene sviluppato ulteriormente sulla base dell'esperienza partica e dei progressi nel campo delle frontiere esterne.

5) Art. 7 del regolamento UE nr. 922/2022.
6) Art. 14 del regolamento UE nr. 922/2022.

Le visite in loco[7] si svolgono nello Stato membro o nei suoi Consolati e seguono un programma dettagliato stabilito dalla Commissione in stretta cooperazione con gli esperti principali e lo Stato membro interessato.

Esse prevedono la partecipazione di autorità e organismi nazionali, organizzazioni non governative e internazionali, nonché altri soggetti, organi e organismi che sostengono gli Stati membri nell'attuazione dell'Acquis di Schengen.

Le visite con preavviso dovranno essere comunicate almeno sei settimane prima della data prevista della visita. La Commissione trasmette in anticipo i nomi dei membri della squadra e degli osservatori mentre lo Stato membro interessato nomina un referente per gli aspetti pratici della visita.

Gli esperti[8], il cui gruppo è costituito ogni anno dalla Commissione, devono possedere adeguate qualifiche, solida conoscenza teorica ed esperienza professionale nei settori d'intervento oggetto del meccanismo di valutazione o, se del caso, nei settori prioritari specifici definiti nel programma di valutazione pluriennale.

Le *visite senza preavviso*[9] hanno luogo con notifica preliminare di almeno 24 ore allo Stato membro interessato, salvo che la Commissione non abbia fondati motivi per ritenere che vi siano gravi violazioni di diritti fondamentali nell'applicazione dell'*Acquis* di Schengen. Mentre le visite senza preavviso alle frontiere interne hanno luogo senza notifica preliminare allo Stato membro interessato.

Al riguardo, nel 2015 sono state adottate dalla Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, anche delle linee guida generali sulle modalità pratiche per le visite *in loco* senza preavviso alle frontiere interne[10], con l'obiettivo di stabilire delle istruzioni operative per l'adempimento dei compiti del *team* di valutazione *in loco* responsabile della realizzazione di queste missioni. Esse, che non hanno un potere vincolante e possono in qualsiasi momento essere aggiornate, mirano a garantire un lavoro efficace durante il processo di valutazione.

Ad esempio, nelle linee guida su menzionate vengono indicati i possibili siti da visitare (es. stazioni di polizia, ex valichi di frontiera), i metodi di raccolta dei dati (osservazione, interviste, foto e video, accesso ed estrapolazione atti), le modalità operativa della riunione preparatoria (organizzata

7) Art. 19 del regolamento UE nr. 922/2022.
8) Art. 17 del regolamento UE nr. 922/2022.
9) Art. 19 del regolamento UE nr. 922/2022.
10) *Linee guida generali sulle modalità pratiche delle visite in loco senza preavviso alle frontiere interne,* 9 settembre 2015.

all'inizio della missione con cui si spiegherà il compito della missione e si forniranno le necessarie informazioni di *background* sui siti da valutare, ecc).

Raccolti tutti i dati conoscitivi e statistici pervenuti dai questionari e dalle visite *in loco*, la Commissione redige la *relazione di valutazione*[11] attraverso la quale si esamineranno gli aspetti:

- qualitativi;
- quantitativi;
- operativi;
- amministrativi;
- organizzativi;
- relativi alle carenze,

e, per ogni voce, verrà applicata una valutazione individuata tra "*migliore pratica*", "*richiede miglioramenti*" e "*non conforme*".

Con riferimento a queste due ultime voci di valutazione, riveste un ruolo di guida lo strumento della *raccomandazione*, tesa a colmare le carenze e affrontare gli ambiti da migliorare riscontrati durante la valutazione e fornisce un'indicazione delle priorità per metterli in atto. Possono essere fissati termini ragionevoli stabiliti in cooperazione con lo Stato membro interessato per l'attuazione delle raccomandazioni, salvo nei casi di gravi carenze in cui i tempi sono sensibilmente ridotti.

Il meccanismo di valutazione Schengen si sviluppa anche in una fase successiva e conclusiva di questo *iter* valutativo.

Affinché, infatti, il meccanismo di verifica produca il massimo risultato nel suo obiettivo principale necessita di una fase di *follow-up* e monitoraggio di quanto rilevato e raccomandato nello *step* precedente.

Non a caso, il regolamento istitutivo di questo meccanismo di verifica lo definisce "meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*Acquis* di Schengen".

Il cosiddetto *follow-up e monitoraggio*[12] è la fase in cui il piano d'azione dello Stato membro – valutato come parzialmente o totalmente non conforme – viene periodicamente sottoposto ad un programmato monitoraggio da parte degli organi che hanno il potere propulsivo nell'attività di verifica, onde garantire un risultato ottimale della verifica. Entro due mesi dall'adozione da parte della Commissione della relazione di valutazione contenente raccomandazioni o dall'adozione della raccomandazione del Consiglio, nei casi più gravi, lo Stato membro valutato presenta alla Commissione e al Con-

11) Art. 20 del regolamento UE nr. 922/2022.
12) Art. 21 del regolamento UE nr. 922/2022.

siglio un piano d'azione volto ad attuare tutte le raccomandazioni. Gli altri Stati membri sono invitati a formulare osservazioni sul piano d'azione.

Lo Stato membro monitorato riferisce alla Commissione e al Consiglio in merito all'attuazione del suo piano d'azione ogni sei mesi a partire dalla data della notifica del ricevimento dell'esame del piano d'azione, fino a quando la Commissione non ritenga pienamente attuato il piano d'azione.

Ciò premesso, appare opportuno anche delineare il concetto di:

a) *frontiere interne* degli Stati membri che, in base all'art. 2 del Codice Frontiere Schengen, "*sono quelle terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri, gli aeroporti degli Stati membri adibiti a volo interni (vale a dire volo in provenienza esclusiva dai territori degli Stati membri o con destinazione esclusiva verso di essi, senza atterraggio sul territorio di un paese terzo) ed i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per i collegamenti regolari interni effettuati da traghetti*".

In ordine alle frontiere interne allo Spazio Schengen, i controlli, sin dal 1990, sono stati progressivamente aboliti in funzione del sempre crescente numero di Stati membri che hanno aderito all'*Acquis* di Schengen.

Gli Stati membri, in questo caso, sono tenuti solo al rispetto del principio inviolabile della libera circolazione delle persone che, in base all'art. 22 del Codice Frontiere Schengen, "*possono attraversare in qualunque punto le frontiere interne senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità*".

Tuttavia, questa assenza del controllo di frontiera alle frontiere interne è stata compensata con l'introduzione di *misure dette appunto compensative*, finalizzate a garantire un livello adeguatamente alto di sicurezza interna ed a compensare l'assenza dei controlli.

Per esempio, nel caso in cui ci sia una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna di uno Stato membro, scatta una misura compensativa alla libera circolazione delle persone all'interno dello Spazio Schengen: il *ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne*, previsto dall'art. 25 del Codice Frontiere Schengen e disciplinato dai successivi artt. 26 e 27 e che può riguardare tutte le parti o parti specifiche delle frontiere interne.

Tale misura rappresenta un'*extrema ratio*, tanto da essere soggetta a specifici vincoli oggettivi connessi alla motivazione, alla durata e alla procedura di avvio e fine.

L'eccezionalità del ricorso a tale procedura, invero, trova riscontro nella *duplice valutazione* (il rischio e la proporzionalità della soluzione) che lo Stato membro deve effettuare e poi notificare agli altri Stati membri ed alla

Commissione entro le quattro settimane precedenti la data del previsto ripristino ovvero, in tempi più brevi, se le circostanze lo rendano necessario.

In particolare, nella fase valutativa lo Stato membro dovrà verificare se rispetto al rischio della minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna (si intende attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata) la soluzione del ripristino temporaneo di controllo di frontiera alle frontiere interne sia proporzionata, considerato che tale procedura avrà inevitabilmente un impatto sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne che così si andrà ad affievolire fino poi ad annullarsi temporaneamente.

Secondo l'attuale precetto, la durata massima della misura di ripristino è di trenta giorni o, se si prevede che la minaccia potrebbe essere superiore ai trenta giorni, la durata è per tutto il periodo previsto e prevedibile della minaccia grave.

È interessante evidenziare che proprio in un settore, quale quello delle frontiere interne, in cui, di regola, non ci sono controlli di frontiera, viene invece esaltato e garantito, proprio grazie al meccanismo di valutazione Schengen, il principio della reciproca cooperazione tra gli Stati membri.

Al riguardo, infatti, la valutazione sul rischio della minaccia grave per l'ordine pubblico effettuata dallo Stato membro e poi notificata agli altri Stati membri ed alla Commissione sarà soggetta, qualora vi siano preoccupazioni sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, ad un *parere* che potrà essere emesso sia dalla Commissione che da uno Stato membro e che farà fede, ai fini di un'eventuale consultazione, in ossequio appunto al su richiamato principio di cooperazione reciproca, tra si terrà gli Stati membri almeno 10 giorni prima della data prevista per il ripristino del controllo di frontiera.

Nel caso in cui, invece, la minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna richieda *un'azione immediata* dello Stato membro, quest'ultimo d'iniziativa, senza comunicazione preventiva, può ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne però, in questo caso, essendo la propria decisione carente della condivisione, nella sua iniziale fase valutativa con gli altri Stati membri, potrà avere una durata massima di dieci giorni prorogabile, per periodi non superiori a venti giorni, per una durata massima complessiva di due mesi;

b) *frontiere esterne*, ossia "*tutte le frontiere terresti, comprese quelle fluviali e lacustri, le frontiere marittime e gli aeroporti, i porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne*".

Partendo dal presupposto che i controlli alle frontiere all'interno dello

Spazio Schengen sono stati aboliti, in ossequio al principio della libera circolazione di persone all'interno degli Stati membri, è evidente che la cornice esterna dello Spazio Schengen attiri un sensibile livello di attenzione da parte degli organi competenti sulla sicurezza interna.

Affinché questo livello di sicurezza interna sia effettivamente garantito da tutti gli Stati membri, senza eccezione alcuna per evitare pericolose ed inutili falle nel sistema cosiddetto Schengen, è stato necessario prevedere comunque una forma di controllo e monitoraggio sulle frontiere esterne che, se non adeguatamente vigilate, potrebbero pregiudicare lo spazio Schengen.

Entrando nel dettaglio di quanto appena detto, non si può non riportare in modo sistematico, innanzitutto, le *condizioni d'ingresso nello spazio Schengen* che tutti gli Stati membri devono far rispettare nell'attività di controllo di frontiera alle frontiere esterne nonché la procedura che successivamente scatta per vigilare sul corretto svolgimento di detta attività e su quello ancora successivo relativo al monitoraggio in caso di procedure non conformi.

A differenza delle frontiere interne che, come già visto, possono essere attraversate dalle persone in qualunque punto, le frontiere esterne, così come previsto dall'art. 5 del Codice Frontiere Schengen, possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti, pena l'applicazione, a norma della legislazione nazionale, di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Da questa condizione scaturisce il primo obbligo per lo Stato membro relativo al fatto che debba comunicare alla Commissione l'elenco dei propri valichi di frontiera.

Le uniche eccezioni all'attraversamento non autorizzato (perché avviene in punti diversi dai valichi ufficiali ed in orari diversi da quelli di apertura) riguardano quelle circostanze in cui persone o gruppi di persone sono in presenza di una necessità di carattere particolare di attraversamento occasionale delle frontiere esterne oppure in caso di un'imprevista necessità d'emergenza.

Un'altra condizione di ingresso nello Stato membro dello spazio Schengen riguarda i cosiddetti *soggiorni di breve durata*[13], ossia non superiori a 90 giorni.

In tali casi, i cittadini di Paesi terzi devono:

– essere in possesso di un documento di viaggio – in corso di validità fino ad almeno tre mesi dopo la data di partenza dal territorio degli Stati membri e rilasciato nel corso dei dieci anni precedenti – che autorizza il titolare ad attraversare la frontiera;

13) Art. 6 del Codice Frontiere Schengen.

– essere in possesso di un visto valido, qualora richiesto, oppure di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità;

– giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno sia per il ritorno nel paese di origine o per il transito verso un paese terzo nel quale l'ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi.

Le guardie di frontiera, al riguardo, nel pieno rispetto della dignità umana, possono chiedere ai cittadini dei paesi terzi, al fine di giustificare il rispetto delle condizioni d'ingresso appena richiamate, l'esibizione di taluni documenti giustificativi, presenti, in modo non esaustivo, in un allegato del Codice Frontiere Schengen;

– di non essere segnalato nel SIS (Sistema d'Informazione Schengen), ai fini della non ammissione;

– non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, in particolare non essere oggetto di segnalazione, ai fini della non ammissione nelle banche dati nazionali degli Stati membri per gli stessi motivi.

Il puntuale elenco di queste condizioni d'ingresso previste per i cittadini di Paesi terzi nel momento in cui entrano sul territorio di uno Stato membro, in occasione di soggiorni di breve durata, comporta di conseguenza una serie di obblighi di controllo da parte di quest'ultimo, a cui si aggiungono altre *condizioni d'ingresso di carattere generale*.

Proseguendo, pertanto, nell'elenco delle incombenze di cui in argomento, si ribadisce l'obbligo, di cui si è già fatto cenno quando si è parlato dei soggiorni di breve durata, da parte delle guardie di frontiera di esercitare le loro funzioni nel pieno rispetto della dignità umana e quindi anche senza discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale[14].

I controlli, in entrata ed in uscita, alle frontiere esterne – eseguiti da guardie di frontiera in quanto professionisti specializzati e debitamente formati attraverso la formazione garantita dall'Agenzia europea per la guardia di frontiera e costiera (*Frontex*) – devono essere pertinenti[15]:

– all'accertamento dell'identità e della cittadinanza della persona non-

14) Art. 7 del Codice Frontiere Schengen.
15) Art. 8 del Codice Frontiere Schengen.

ché dell'autenticità e della validità del documento di viaggio per l'attraversamento della frontiera, anche tramite consultazione delle pertinenti banche dati (SIS, banca dati Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti, le banche dati nazionali contenenti informazioni sui documenti di viaggio rubati, altrimenti sottratti, smarriti e invalidati);

– all'accertamento che il beneficiario del diritto alla libera circolazione, ai sensi del diritto dell'Unione, non sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri, anche tramite consultazioni del SIS e delle altre pertinenti banche dati dell'Unione, delle banche dati nazionali e dell'Interpol.

Solo in circostanze eccezionali ed impreviste in cui tale attività renderebbe eccessivi i tempi di attesa ai valichi di frontiera, le verifiche di frontiera alle frontiere esterne possono essere snellite.

In ogni caso, per poter procedere in modo fluido alle verifiche sulle persone, gli Stati membri sono tenuti ad allestire le corsie separate differenziate mediante apposite segnaletiche.

Sui documenti di viaggio dei cittadini di paesi terzi deve essere apposto un timbro al momento dell'ingresso e dell'uscita.

Il controllo delle frontiere esterne si attua non soltanto con presidi di polizia fissi sui valichi di frontiera ma anche nelle aree limitrofe attraverso la sorveglianza di frontiera che mira a impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di adottare misure contro le persone entrate illegalmente[16].

La sorveglianza è effettuata da unità fisse o mobili che svolgono i loro compiti pattugliando o appostandosi in luoghi riconosciuti come sensibili o supposti tali allo scopo di fermare le persone che attraversano illegalmente la frontiera esterna, al fine di impedire alle persone di eludere le verifiche ai valichi di frontiera o di dissuaderle dal farlo.

Se all'atto della verifica o sorveglianza delle frontiere esterne, il cittadino di un Paese terzo non soddisfa i requisiti per l'ingresso legale, lo Stato membro deve attivarsi per la procedura di respingimento che, secondo la legislazione nazionale, deve concludersi con un provvedimento motivato, d'immediata applicazione ed uniforme in tutti gli Stati membri[17].

Ciò comporta l'inevitabile obbligo per la guardia di frontiera di verificare che la persona respinta non entri nello Stato membro interessato.

16) Art. 13 del Codice Frontiere Schengen.
17) Art. 14 del Codice Frontiere Schengen.

Il *principio di cooperazione reciproca*, che è alla base del meccanismo di valutazione Schengen, trova uno dei suoi aspetti pratici anche nella fase dei controlli delle frontiere esterne.

L'art. 17 del Codice Frontiere Schengen, nell'ambito del Titolo II dedicato alle frontiere esterne, sancisce tale principio nel momento in cui stabilisce che "*gli Stati membri si prestano assistenza e assicurano tra loro una cooperazione stretta e permanente ai fini di un'esecuzione efficace del controllo di frontiera*".

Essi si scambiano le informazioni utili.

Tale cooperazione operativa è coordinata da *Frontex*, a cui tutti gli Stati membri devono riferire in merito anche ad eventuali accordi bilaterali intrapresi tra uno Stato membro ed altri Stati membri e/o paesi terzi alle frontiere esterne, attraverso i quali si impegnano ad effettuare controlli congiunti alle frontiere esterne, in ossequio sempre agli obiettivi di *Frontex* e nel rispetto del suo funzionamento.

La regola di valutazione dell'attività di controllo, sia per le frontiere interne che per le frontiere esterne, ha in comune due passaggi:

– lo scambio di informazioni tra tutti gli Stati membri e tra questi e la Commissione, attraverso valutazioni e pareri, in ossequio al più volte richiamato principio della reciproca cooperazione, su cui si fonda l'attuale meccanismo di valutazione Schengen;

– l'intervento del Consiglio dell'Unione europea che, in ossequio al principio della sussidiarietà, adotta la raccomandazione, seppur non vincolante, diretta a sollecitare, sulla base dell'esame della valutazione e dei pareri, gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento, giudicato più rispondente agli interessi comuni (art. 288 TFUE).

Ripercorrendo la *storia del meccanismo di valutazione Schengen*, attraverso la lettura del documento del Consiglio dell'Unione europea del 5 dicembre 2014[18], era emerso che il processo di valutazione Schengen era diventato sempre più efficiente ed efficace grazie:

– ad un programma standard chiaro ed uniforme;

– una limitazione del numero degli esperti che partecipano alle valutazioni;

– un elenco dei requisiti per i valutatori;

– sessioni di valutatori mirate per i valutatori;

– un questionario standardizzato;

18) *Https://www.consilium.europa.eu/press*, "Legacy of Schengen evaluation within the Council and its future role and responsibilities under the new mechanism", Council of the European Union, 5 dicembre 2014.

– un formato in bianco ma standardizzato per la creazione di report;
– una standardizzazione della procedura di *follow-up.*

Prendendo spunto dalla relazione annuale della Commissione sul funzionamento dello spazio Schengen del 2017, erano state evidenziate *alcune gravi carenze*, tra cui la *continua reintroduzione dei controlli alle frontiere interne* e la facilità con cui si è proceduto alle loro proroghe – in molti casi non conformi alle norme esistenti in quanto alla loro estensione, necessità o proporzionalità, risultando pertanto illecite – *l'atteggiamento "poco solerte" da parte degli Stati membri nell'attuare le raccomandazioni* loro rivolte dal Parlamento e dall'Agenzia *Frontex* ed infine *l'eccessivo tempo* che intercorreva tra la visita *in loco* e le decisioni di attuazione dei piani di azione, incidendo, inevitabilmente, sulla rapida azione correttiva da parte degli Stati membri.

Dalle fasi *endo-procedimentali* su indicate, si evinceva con estrema chiarezza come fosse lento, e quindi dannoso per una reale efficacia dell'*Acquis* di Schengen, il meccanismo di valutazione Schengen, proprio in una fase in cui lo spazio Schengen era messo in pericolo da taluni fattori che incidevano sulla sicurezza delle frontiere europee e, pertanto, si sentiva l'esigenza di adottare una rapida soluzione al problema.

Questa lenta scansione temporale si aggravava, poi, nel momento in cui si aggiungeva anche il periodo, assolutamente indefinito, entro cui effettivamente tutti i piani di azioni si potevano ritenere definiti.

Il Consiglio dell'Unione europea, nell'aprile 2021, con la conclusione nr. 7939/21[19] ha fatto proprie le osservazioni e le misure operative sul miglioramento del funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, precedentemente raccolte nella relazione della Commissione datata novembre 2020.

In particolare, ha invitato la Commissione:

– a provvedere affinché il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen (*SEMM - Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism*) continui a essere un *meccanismo flessibile*, adattabile all'evoluzione delle circostanze e agli sviluppi dell'*Acquis* di Schengen, come l'attuazione della nuova architettura informatica e del nuovo quadro di interoperabilità in tale settore, e le crescenti attività operative di *Frontex* e di altre agenzie competenti dell'UE nell'attuazione dell'*Acquis*, al fine di affrontare le nuove sfide e adattarsi alle nuove realtà;

– a riflettere adeguatamente, nel quadro del meccanismo di valutazio-

19) *Https://eur-lex.europa.eu*, "Conclusioni del Consiglio sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen" (Regolamento UE nr. 1053/2013 del Consiglio), nr. 7939/21 del 19 aprile 2021.

ne e monitoraggio Schengen, sulle sinergie con la valutazione delle vulnerabilità effettuata da *Frontex* che, insieme, costituiscono il *sistema di controllo della qualità della gestione europea integrata delle frontiere*, senza che però si creino duplicazioni tra questi due meccanismi.

Tutti gli elementi sinora analizzati hanno contribuito al processo di riflessione che è iniziato con il primo *Forum Schengen nel novembre 2020*[20] e che è sfociato nella proposta di revisione del meccanismo che la Commissione ha presentato nel giugno 2021.

Il 30 novembre 2020, per la prima volta in assoluto, è stato convocato dalla Commissione europea il primo *Forum* Schengen con l'intento di creare un comune spazio propositivo, promuovendo il dialogo politico e la cooperazione, sia per affrontare le diverse sfide (tra cui quella della pandemia da Covid-19 scoppiata nel mese di marzo 2020), sia per creare uno spazio Schengen più resiliente, più resistente alle minacce di ogni genere.

Al Forum hanno partecipato i membri del Parlamento europeo e i Ministri degli Affari Interni di tutti gli Stati membri.

Durante il primo *Forum*, al termine del quale si è deciso di farne seguire altri con cadenza regolare in modo da assicurare il coinvolgimento politico di tutte le parti interessati e raggiungere una *governance* nell'area Schengen sempre più rafforzata, si sono affrontati alcuni aspetti, tra cui, appunto, il miglioramento del meccanismo per valutare l'implementazione delle regole Schengen.

In particolare, al termine del *Forum* si è convenuto che:

– occorreva apportare dei miglioramenti operativi, piuttosto che modifiche legislative, al meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, in vista di un miglior controllo e di una individuazione più rapida di eventuali carenze ed un efficace *follow-up*;

– occorreva rivedere il Codice Frontiere Schengen, con l'obiettivo comune di revocare gli attuali controlli alle frontiere interne e garantire che il ripristino di tali controlli in futuro sia proporzionato e utilizzato come misura estrema e per un periodo limitato;

– occorreva migliorare la gestione delle frontiere esterne, attraverso un rapido utilizzo della Banca Dati sugli ingressi/uscite (EES) ed il sistema europeo di informazione e autorizzazione dei viaggiatori (ETIAS) che consentiranno alle guardie di frontiera di conoscere le informazioni necessarie per sapere chi sta attraversando le frontiere;

20) *Https://ec.europa.eu*, "First Schengen Forum: towards a stronger and more resilient Schengen area", 30 novembre 2020.

– occorreva approfondire la cooperazione di polizia e lo scambio di informazioni;

– occorreva rafforzare la *governance* dell'area Schengen, attraverso riunioni periodiche e rafforzare il dialogo politico con tutti gli Stati membri.

E proprio con riferimento a questo ultimo proposito, è interessante fare un breve cenno sul fatto che, a soli sei mesi di distanza dal primo *Forum* Schengen, il 17 maggio 2021 si è tenuto il secondo *Forum* Schengen[21], al termine del quale si è preso atto che l'adozione di misure coordinate e proporzionate nei controlli alle frontiere ed il miglior utilizzo delle nuove tecnologie nella gestione delle frontiere esterne da parte delle forze di polizia sia indubbiamente migliore rispetto alle singole azioni intraprese dai singoli Stati membri, così come ha recentemente dimostrato l'evento imprevedibile della pandemia da Covid-19.

Il secondo *Forum* si è concluso con l'impegno, da parte della Commissione, di presentare una Relazione Annuale sullo Stato di Schengen[22] che, di fatto, è stata pubblicata a giugno 2021 e che è servita come base per una migliore valutazione Schengen, nel progetto di riforma del meccanismo di valutazione.

Tutto ciò premesso e considerato, si sintetizzano appresso, le nr. 3 carenze individuate, rispetto al meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen datato 2013, corredate delle relative soluzioni e modifiche, contrassegnate dalle lettere a), b) e c), contenute nella proposta di revisione del giugno 2021 ed inserite poi nel successivo regolamento UE nr. 922/2022 che si può denominare "*Schengen 2*"[23].

1) *Attenzione strategica limitata e significativa frammentazione che hanno impedito una visione d'insieme del funzionamento di Schengen nel suo complesso, impedendo la discussione politica.*

a) Con il sistema di valutazione del 2013 ogni Stato membro è stato valutato in sei settori attraverso sei valutazioni individuali che hanno dato luogo a sei relazioni di valutazione e a sei serie di raccomandazioni. Settori non più attuali e non più comprensivi di nuove realtà ed esigenze, tra cui la interoperatività dei sistemi informativi. La soluzione è stata quella di eliminare l'elen-

21) *Https://eucrim.eu*, "Second Forum Schengen", 28 giugno 2021.

22) *Https://europarl.europa.eu*, "Relazione Annuale sul funzionamento dello spazio Schengen del 1° giugno 2021" (A9-08183/2021).

23) *Https://eur-lex.europa.eu*, "Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Sintesi della relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'Acquis di Schengen, che abroga il regolamento UE nr. 1053/2013, SWD (2021), 120 final, 2 giugno 2021".

co dei settori d'intervento, permettendo di articolare le valutazioni in modo diverso e di valutare diversi aspetti o possibili nuovi elementi, consentendo così al meccanismo di adeguarsi rapidamente alla natura dinamica dell'*Acquis* di Schengen. La proposta ha mirato ad estendere il ciclo di valutazione da cinque a sette anni, consentendo agli Stati membri di essere valutati almeno due volte durante il ciclo settennale. Ciò consentirà un uso più equilibrato e flessibile di tutti gli strumenti di valutazione e monitoraggio disponibili, permettendo di monitorare gli Stati membri in modo attento e mirato. Nel nuovo regolamento del 2022, le visite periodiche programmate rimangono il metodo principale di valutazione, ma sarà possibile aumentare la percentuale di visite senza preavviso e l'attività di valutazione e monitoraggio da remoto (es. videoconferenze). Sempre al fine di avere una visione d'insieme, diventeranno periodiche le "valutazioni tematiche", sinora solo occasionali, e le attività di monitoraggio si divideranno in "nuove visite per gravi carenze" e "visite di verifica". Le visite senza preavviso non saranno più programmate e non richiederanno più alcuna notifica preliminare, se non per quelle che hanno lo scopo di effettuare un controllo a campione dell'attuazione dell'*Acquis* di Schengen e per le quali comunque il preavviso sarà breve.

2) *Insufficiente capacità di individuare nuove circostanze, sviluppi legislativi e tendenze e di adattarsi e reagire, in particolare alle violazioni dei diritti fondamentali nei Paesi terzi.*

b) Con il sistema di valutazione del 2013 mancavano figure di esperti e mancava un'adeguata formazione per lo studio, l'analisi e la redazione delle relazioni di valutazione. Inoltre, la Commissione invitava a nominare gli esperti tre mesi prima della specifica valutazione. In questo modo non sempre gli Stati membri erano sempre in grado di designare in tempo un numero sufficiente di esperti qualificati; in altre occasioni, soprattutto riguardanti settori in cui era prevista una specifica formazione, si era, addirittura, registrata una carenza cronica di esperti. Con l'attuale regolamento è, invece, previsto l'invito annuale a designare esperti che partecipino a un gruppo. Gli Stati membri dovranno designare almeno un esperto all'anno per ciascun settore indicato nel programma di valutazione pluriennale e garantirne la disponibilità per le valutazioni. E sempre al fine di stare al passo con i tempi con la proposta si intende rafforzare la cooperazione con Frontex, eu-Lisa, Europol, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e il Garante europeo della protezione dei dati. Proprio per modellarsi rapidamente ai vari tipi di cambiamento sociale, l'attuale meccanismo di valutazione prevede uno scambio sinergico di informazioni, in entrambi i sensi, per poter ottenere effettivamente il sistema integrato del controllo alle frontiere. Un primo passo avanti è stato

fatto con l'introduzione della relazione delle vulnerabilità di Frontex, considerato uno strumento complementare e non alternativo al meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, tant'è che l'obiettivo è quello di evitarne la duplicazione degli studi valutativi e delle raccomandazioni. Altri esempi rilevanti, entrati a regime nel 2022 ed in fase di attuazione nei primi mesi del 2023, riguardano lo scambio di informazioni, sempre in entrambi i sensi, con la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) o la supervisione tramite eu-LISA per l'interoperabilità dei sistemi informatici. Questo patrimonio informativo consentirà di prevenire e reprimere i casi di violazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Al riguardo, nel nuovo meccanismo valutativo si include una presentazione periodica di analisi dei rischi da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, un rafforzamento nell'ambito della formazione, nella parte relativa ai diritti fondamentali e la partecipazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali alle visite di valutazione, introducendo un articolo specifico sull'uso delle prove fornite da terzi.

3) *Lentezza nell'adozione e nell'attuazione di misure correttive, dovuta al sistema paritetico che non ha esercitato la pressione desiderata.*

c) Precedentemente il processo valutativo si sdoppiava in due fasi: la fase propria della valutazione, che si concludeva con l'adozione delle relazioni di valutazione da parte della Commissione, e la fase attuativa, rispetto a quanto riscontrato nella fase precedente, che si concludeva con l'adozione delle raccomandazioni da parte del Consiglio dell'Unione europea. Il tutto, salvo che non fossero particolari imprevisti, rischiava di concludersi complessivamente in circa due anni, con conseguenze nefaste sull'attualità del meccanismo di valutazione e monitoraggio che partiva già, come minimo, da un anno precedente con la fase di calendarizzazione delle visite *in loco* e che comportava ulteriori anni per ritenere effettivamente definiti i piani d'azione. Nel nuovo regolamento, invece, è stato previsto un processo valutativo e monitoraggio che si conclude nell'arco di quattro mesi (ancor meno, in caso di carenze gravi). Tale contrazione di tempo è dovuta al fatto che nel nuovo sistema la Commissione adotta sia le relazioni di valutazione sia le raccomandazioni e le raccoglie in un unico atto. Il Consiglio, invece, rimane coinvolto, oltre che nei casi di particolare gravità, solo nella fase della "supervisione" attraverso la procedura d'esame, con cui il Comitato Schengen (composto da tutti gli Stati membri) esprime un parere e vota sull'atto unico, comprendente appunto sia i risultati della valutazione sia le raccomandazioni. La seconda leva, su cui si è inciso per ridurre i tempi e semplificare le procedure per ren-

dere il processo più efficace, è il dialogo politico tra gli Stati membri, sinora fallito per le seguenti ragioni. Nella precedente versione del regolamento, si era cercato di promuovere il dibattito politico nella seconda fase con il Consiglio dell'Unione europea, cercando di esercitare una pressione tra pari in caso di gravi carenze oppure quando uno Stato membro non avesse attuato le raccomandazioni. Questo meccanismo, che si attivava ogni volta e per tutte le raccomandazioni, aveva ingolfato il carico di lavoro, aveva allungato i tempi e la complessità del processo e non aveva raggiunto il tanto sperato dibattito politico, anche perché nelle maggior parte dei casi i problemi individuati nel corso delle valutazioni erano di natura tecnica piuttosto che politica. Per tali motivi, non c'era mai stata una discussione reale. La nuova formula adottata dall'attuale regolamento rende tutto molto più snello. Il Consiglio, infatti, non adotta le raccomandazioni per tutti i casi soggetti alla valutazione ma soltanto per: valutazione tematiche, "prime valutazioni" (svolte nel momento in cui si deve decidere se uno Stato membro è pronto ad applicare l'*Acquis* di Schengen integralmente o in un settore specifico) e, infine, in caso di gravi carenze. Al riguardo, è stata introdotta una procedura accelerata, in modo che siano affrontate tempestivamente. Innanzitutto, è stata introdotta la nozione di carenza grave in modo che sia intesa da tutti gli Stati membri allo stesso modo, aumentando così la certezza del diritto e garantendo un'interpretazione comune del concetto. A differenza del precedente meccanismo, lo Stato membro valutato avvia immediatamente azioni di attuazione per porre rimedio alla carenza già prima che sia adottata la relazione e deve informare senza indugio la Commissione e gli Stati membri delle misure adottate. In caso di gravi carenze, per le quali rimane competente per l'adozione delle raccomandazioni il Consiglio, le raccomandazioni devono essere adottate dal Consiglio entro due mesi e mezzo dalla fine dell'attività di valutazione ed entro un anno dalla valutazione sarà già eseguita la nuova visita per verificare l'attuazione dei provvedimenti correttivi. Inoltre, sempre allo scopo di accorciare i tempi tra la valutazione e la soluzione alla carenza, è stato ampliato il ruolo del Consiglio nella fase del monitoraggio: la proposta prevede, da una parte, che la Commissione informi il Parlamento europeo e il Consiglio almeno due volte l'anno sullo stato di attuazione dei piani d'azione, dall'altra, che lo Stato membro abbia l'obbligo di presentare una relazione sui progressi compiuti ogni sei mesi invece che ogni tre mesi, in modo da ridurre il carico di lavoro degli Stati membri ma anche della Commissione e Consiglio che sono chiamati ad analizzarla. Un'ulteriore modifica riguarda la trattazione degli atti. Precedentemente, tutte le relazioni di valutazione e le relative raccomandazioni erano trattate come documenti "*EU Restricted*". Con la modifica del

meccanismo nel giugno 2022, è venuto meno questo limite di accesso atti ed è stata garantita maggiore trasparenza ed una trasmissione più rapida delle relazioni e raccomandazioni che, a quel punto, diventano atti sensibili solo se, nei confronti delle stesse, gli Stati membri chiedano che siano trattati come atti classificati.

Andando ad analizzare sinteticamente articolo per articolo il precedente regolamento datato 2013 con quello attualmente in vigore, emerge quanto appresso.

Art. 1 - A differenza del precedente regolamento, che indicava direttamente le finalità, questo esordisce con il chiarimento dello scopo che è quello di "*istituire un meccanismo di valutazione e monitoraggio per garantire che gli Stati membri applichino efficacemente l'Acquis di Schengen, contribuendo in tal modo al buon funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne*".

Inoltre, sempre a differenza del precedente regolamento, viene precisato che le valutazioni *possono* coprire tutti gli aspetti dell'*Acquis* di Schengen. Ciò significa che – poiché nella pratica i settori da valutare sono decisi per ogni ciclo di valutazione pluriennale dalla Commissione, insieme agli Stati membri, e poiché sinora le valutazioni hanno riguardato valutazione specifiche sull'attuazione di misure nei settori della gestione delle frontiere interne, del rimpatrio, della politica comune dei visti, della cooperazione di polizia, del sistema d'informazione Schengen, della protezione dei dati e dell'assenza di controllo di frontiera alle frontiere interne – adesso potrebbero esserci altri settori di valutazione, quali la cooperazione giudiziaria in materia penale, la normativa sulle armi da fuoco e la politica in materia di droga.

Art. 2 - La versione rivisitata di tale articolo introduce una serie di nuove definizioni, diversamente da quello precedente che si limita alla sola definizione dell'*Acquis* di Schengen rimandando, per la definizione dello stesso, alle disposizioni di cui al protocollo nr. 19 allegato al TUE e al TFUE e agli atti ad esso basati e connessi.

Le nuove definizioni riguardano:

– la "prima valutazione", tesa a verificare se uno Stato membro vincolato dall'*Acquis* di Schengen e per il quale non sono stati eliminati i controlli alle frontiere interne soddisfa le condizioni per applicare integralmente l'*Acquis* di Schengen oppure a verificare se uno Stato membro non vincolato dall'*Acquis* di Schengen e che ha optato per l'applicazione parziale dell'*Acquis* di Schengen soddisfa le condizioni per applicare in parte detto *Acquis*;

– la "valutazione periodica", inclusa nel programma di valutazione pluriennale e nei programmi di valutazione annuali, tesa a verificare l'appli-

cazione dell'*Acquis* di Schengen da parte di uno Stato membro per valutarne le prestazioni complessive nell'applicazione dell'*Acquis* di Schengen;

– la "valutazione senza preavviso", non inclusa nei programmi di valutazione pluriennali e annuali, tesa a verificare l'applicazione dell'*Acquis* di Schengen da parte di uno o più Stati membri in uno o più settori;

– la "valutazione tematica", tesa a fornire un'analisi comparativa della legislazione o delle pratiche degli Stati membri o dell'applicazione di parti specifiche dell'*Acquis* di Schengen in più Stati membri;

– la "visita" presso uno Stato membro o i suoi consolati tesa ad effettuare una valutazione o un'attività di monitoraggio;

– la "nuova visita", effettuata per monitorare i progressi di attuazione di un piano d'azione a seguito di una valutazione cha abbia rilevato una grave carenza o di una prima valutazione che abbia concluso che lo Stato membro valutato non soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*Acquis* di Schengen;

– la "visita di verifica", diversa da una "nuova visita" perché effettuata per monitorare i progressi di attuazione di un piano d'azione;

– la "grave carenza", che riguarda l'applicazione efficace di elementi fondamentali dell'*Acquis* di Schengen che, singolarmente o in combinazione, hanno o rischiano di avere nel tempo ripercussioni negative significative sui diritti delle persone o sul funzionamento dello spazio Schengen;

– la "attività di valutazione", visita specifica e valutazione basata su un questionario o un'altra valutazione effettuata da remoto;

– la "squadra", gruppo di esperti designati dagli Stati membri e di rappresentanti della Commissione che svolgono attività di valutazione e monitoraggio.

L'integrazione di tali nuove definizioni intende rafforzare la certezza del diritto e l'uniformità dell'interpretazione comune dei concetti, perché carenti nel precedente regolamento.

Art. 3 - Tale articolo racchiude, sin dal proprio titolo modificato – in cui non si fa esclusivamente riferimento alla "responsabilità", come avveniva nel precedente regolamento, ma anche al "dovere di cooperazione" – la consapevolezza degli effetti positivi del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, basato sul controllo orizzontale tra Stati membri aventi tutti forza contrattuale *inter pares*.

Art. 4 - Partendo dalla consapevolezza dell'importanza della prima carenza precedentemente evidenziata, in ordine al fatto che le valutazioni sinora svolte hanno avuto una strategia limitata e frammentaria, che hanno impedito una visione d'insieme del funzionamento di Schengen nel suo complesso

perché sinora ogni Stato membro è stato valutato in sei settori attraverso sei valutazioni individuali che hanno dato luogo a sei relazioni di valutazione e a sei serie di raccomandazioni, e tenuto conto che la soluzione è stata quella di articolare le valutazioni in modo diverso e di valutare diversi aspetti o possibili nuovi elementi, consentendo così al meccanismo di adeguarsi rapidamente alla natura dinamica dell'*Acquis* di Schengen, viene logico pensare che sia stato opportuno introdurre nuove forme di valutazione, tanto da cambiare il titolo da "Valutazioni" a "Forme di valutazioni".

Art. 5 - Se aumentano e si diversificano le forme di valutazioni, a rigor di logica, aumentano e si diversificano anche le successive forme di monitoraggio.

Ecco perché nel nuovo articolo 5 si stabilisce che le attività di monitoraggio possono assumere le seguenti forme:

– revisione di piani d'azione e di relazioni di *follow-up* presentate dagli Stati membri valutati;

– nuove visite (in caso di monitoraggio per gravi carenze o di prima valutazione insoddisfacente);

– visite di verifica (per monitorare i progressi di attuazione di un piano d'azione).

Art. 7 - Viene introdotta per la prima volta l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali che, insieme agli altri organi ed organismi dell'Unione, è coinvolta nell'attuazione dell'*Acqui*s di Schengen, anche nel fornire informazioni, dati statistici o analisi dei rischi al fine di migliorare la conoscenza situazionale in merito all'attuazione dell'*Acquis* di Schengen da parte degli Stati membri.

Art. 9 - Per la prima volta, viene dedicato un articolo alla cooperazione con Europol che è chiamato a fornire consulenza, analisi, relazioni e altre informazioni pertinenti a sostegno dell'attuazione del nuovo regolamento di valutazione e monitoraggio Schengen.

Art. 10 - Questo articolo intende rafforzare le sinergie con altre attività di valutazione e monitoraggio.

Al riguardo, viene previsto che la Commissione utilizzi i risultati dei meccanismi e degli strumenti – comprese le attività di valutazione e monitoraggio degli organi e organismi dell'Unione coinvolti nell'attuazione dell'*Acquis* di Schengen e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali – e di meccanismi e organismi di monitoraggio nazionali indipendenti e altri meccanismi nazionali di controllo della qualità, nel preparare le attività di valutazione e monitoraggio, per acquisire maggiore consapevolezza del funzionamento dello spazio Schengen ed evitare duplicazioni degli sforzi e

misure confliggenti. Sono quindi coinvolti i meccanismi e le piattaforme gestiti dalle agenzie dell'UE e dalle amministrazioni nazionali, quali la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (*Empact*) o la supervisione, ad opera di *eu-LISA*, della preparazione degli Stati membri all'implementazione dei sistemi informatici del settore.

L'articolo prevede, inoltre, che gli organi ed organismi non si limitino a fornire informazioni ma ne ricevano anche.

Ecco perché la Commissione può condividere con i predetti i dettagli delle relazioni di valutazione, dei piani d'azione e degli aggiornamenti sull'attuazione dei piani d'azione.

Infine, l'articolo precisa che le raccomandazioni adottate sono complementari, e non sostitutive, rispetto a quelle adottate da Frontex nell'ambito della valutazione di vulnerabilità.

Art. 11 - Finalmente viene previsto e disciplinato l'uso delle informazioni fornite da terzi come difensori civici, autorità che monitorano il rispetto dei diritti fondamentali, le organizzazioni non governative e internazionali che, per la prima volta, fanno ufficialmente ingresso nel patrimonio informativo da cui la Commissione può attingere per programmare ed attuare le attività di valutazione e monitoraggio.

Art. 12 - L'articolo 12, confrontandolo con l'art. 5 del precedente regolamento, introduce la novità dell'estensione da cinque a sette anni per la durata della programmazione pluriennale e ciò al fine di garantire agli Stati membri, nell'arco di questo periodo, almeno due valutazioni, di cui una periodica e una senza preavviso/tematica.

Art. 13 - Questo articolo, se messo a confronto con il precedente art. 6, evidenzia come innanzitutto il termine entro il quale la Commissione debba stabilire un programma di valutazione annuale sia il 15 novembre dell'anno precedente a quello a cui il programma si riferisce, e non più il 31 ottobre.

Art. 16 - La Commissione ha ritenuto opportuno rafforzare le disposizioni in materia di formazione degli esperti introducendo questo articolo che prevede nuove disposizioni.

Gli Stati membri e la Commissione, in collaborazione con i competenti organi ed organismi dell'Unione, provvedono affinché gli esperti degli Stati membri e i rappresentanti della Commissione ricevano una formazione adeguata per diventare "valutatori Schengen".

I corsi di formazione per valutatori comprendono elementi di diritti fondamentali, sviluppati con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Nell'articolo si fa specifico riferimento al fatto che alla prima formazio-

ne occorrerà far seguire un livello costante di aggiornamento, tutto e sempre a cura della Commissione.

Art. 17 - Proprio per evitare l'errore del precedente regolamento, in cui gli esperti venivano di volta in volta nominati dagli Stati membri all'atto della comunicazione della visita *in loco* oppure della compilazione del questionario, con l'elevato rischio di non essere sempre in grado di fornire le relative nomine e soprattutto con l'alta probabilità di non garantire l'adeguato profilo formativo richiesto per l'imminente valutazione, nella versione attuale del regolamento è stato introdotto questo articolo che mira a garantire un numero sufficiente di esperti partecipi alle attività di valutazione e monitoraggio e che le squadre siano costituite in modo più rapido e meno oneroso.

In particolare, è stabilito che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisca ogni anno, a prescindere quindi dalla singola comunicazione della valutazione, un gruppo di esperti la cui esperienza professionale comprenda i settori prioritari specifici definiti nel programma di valutazione pluriennale e che sono chiamati a valutare nell'anno successivo.

L'importanza che il nuovo regolamento Schengen fornisce alla formazione degli esperti, la si ravvisa anche nell'ulteriore novità introdotta e che riguarda la possibilità per la Commissione di valutare, a sua volta, gli esperti designati e formati nel frattempo con i relativi corsi.

Nel caso in cui, infatti, l'esperto non soddisfi i requisiti professionali, la Commissione invita lo Stato membro interessato a designarne un altro.

Tale meccanismo garantisce, al contempo, prevedibilità e flessibilità.

Art. 19 - Come già riportato in precedenza, con il nuovo regolamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, le visite *in loco* senza preavviso hanno luogo con notifica preliminare allo Stato membro interessato, salvo quando avvengono alle frontiere interne.

Stesso rigore, in ordine all'assenza di preavviso, è previsto nei casi in cui la Commissione abbia fondati motivi per ritenere che vi sino gravi violazioni di diritti fondamentali nell'applicazione dell'Acquis di Schengen.

Un'ulteriore novità riguarda il fatto che le visite *in loco* comprendono anche incontri e riunioni con autorità ed organismi nazionali, organizzazioni non governative e internazionali, altri soggetti, organi e organismi coinvolti nell'attuazione dell'*Acquis* di Schengen, oppure partecipanti o interessati a tale attuazione nell'ambito della loro cooperazione con lo Stato membro valutato.

Per ciò che riguarda, invece, le visite *in loco* con preavviso, lo Stato membro è informato, attraverso la comunicazione del calendario e del programma dettagliato, almeno sei settimane prima della data prevista dalla vi-

sita, al pari di quanto previsto nell'art. 13 al comma 2 lett. a) del precedente regolamento.

Il tutto, in linea con l'intento di rendere più snella la procedura di valutazione che ha costituito una carenza dell'attuale meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

Per tale motivo, anche l'art. 21, che appresso sarà illustrato, è ricco di interessanti novità, coerenti con lo scopo di accelerare la procedura relativa alla stesura delle relazioni di valutazione, svolte dalle squadre di esperti al termine del loro operato.

Artt. 20-21 - Mettendo a confronto il precedente regolamento nr. 1053/2013 con quello attuale si noterà subito che cambiano: 1) le scadenze, 2) il *focus* delle relazioni e, in parte, 3) anche i risultati delle valutazioni.

Con riferimento al punto 1), l'attuale regolamento prevede di accorpare le precedenti due fasi decisionali (quella della redazione della relazione di valutazione, a carico della Commissione, e quella dell'adozione della raccomandazione, a carico del Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione) in una sola e così prevedendo, come regola generale, che la Commissione adotti non solo le relazioni di valutazione (entro 4 mesi) ma anche le raccomandazioni mediante un atto unico di esecuzione, eccezion fatta per i casi di particolare importanza, vale a dire le valutazioni per la prima volta, le gravi carenze e le valutazioni tematiche.

In questo modo, si è abbreviata la procedura legata all'adozione della raccomandazione da parte del Consiglio e si agevola il Consiglio, non più a questo punto oberato da un carico eccessivo di lavoro, ad esercitare meglio la sua pressione tra pari a livello ministeriale e tenere discussioni generali sullo Stato di Schengen.

Proseguendo con il punto 2), si noterà che mentre nel precedente art. 14, al comma 2, si stabiliva che "*la relazione di valutazione esamina ogni aspetto qualitativo, quantitativo, operativo, amministrativo e organizzativo pertinente*", nell'art. 20 è scomparso il termine "ogni" perché l'obiettivo è quello di rendere le relazioni di valutazione più mirate.

Terminando con il punto 3), emerge che i risultati delle valutazioni sono parzialmente differenti.

Se precedentemente il giudizio era:

- conforme;
- conforme ma richiede miglioramenti;
- non conforme;

nell'attuale regolamento è:

- migliore pratica;

– richiede miglioramenti;
– non conforme.

A differenza del precedente regolamento, nella nuova formula del meccanismo di valutazione e monitoraggio, le relazioni di valutazione, salvo che non attengano a casi specifici, contengono anche le raccomandazioni, al fine di affrontare le carenze e migliorare gli ambiti riscontrati durante la valutazione, fornendo delle indicazioni sulle priorità da mettere in atto.

Un'altra modifica riguarda il temine che, se previsto, è perentorio, entro il quale le raccomandazioni devono essere attuate. Precedentemente era tutto lasciato al libero arbitrio dello Stato membro valutato, con inevitabile ritardo nella conclusione della procedura di valutazione e monitoraggio.

L'attenta abbreviazione dei termini, voluta nella fase della valutazione, si riscontra anche nella fase del *follow-up* e monitoraggio, così come si leggerà nel prossimo articolo.

Art. 22 - Questo articolo, che corrisponde al precedente art. 16, anticipa i termini per la presentazione alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea del piano d'azione: non sono più entro tre mesi dall'adozione della relazione di valutazione ma entro due mesi.

Nel caso in cui la Commissione ritenga inadeguato il piano d'azione, lo Stato membro valutato ne deve presentare un altro riveduto entro un mese dal ricevimento delle osservazioni.

Il *follow-up*, che precedentemente era di 6 mesi dall'adozione delle raccomandazioni e poi di 3 mesi in 3 mesi, fino alla completa attuazione del piano, nell'attuale formula è inizialmente di 6 mesi in 6 mesi, dall'adozione della relazione di valutazione (che, per brevità di procedura, contengono anche le raccomandazioni), fino a quando la Commissione non ritenga pienamente attuato il piano d'azione.

Tale nuovo impegno consente di attuare tutte le raccomandazioni contenute nella relazione.

A differenza del precedente regolamento, che prevede un monitoraggio di 3 mesi in 3 mesi, nell'attuale disciplina del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen la frequenza con cui uno Stato membro può essere chiamato a riferire sull'attuazione del piano d'azione può diversificarsi, a seconda della natura delle carenze e dello stato di attuazione delle raccomandazioni.

La centralità che il Consiglio ha perso nella fase della stesura delle raccomandazioni, salvo che per specifici casi, viene compensata dall'importanza riconosciuta al Consiglio dell'Unione europea dall'attuale fase del *follow-up* e monitoraggio.

Art. 28 - Il corrispondente a questo articolo, l'articolo 17 del precedente

regolamento, prevedeva un veto, ai fini dell'accesso e della trasparenza degli atti, a tutte le informazioni acquisite nel corso dello svolgimento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

Erano tutte informazioni, ritenute classificate e sottoposte al livello "riservato EU".

Nell'art. 28 del nuovo regolamento, invece, la sottoposizione al livello "riservato UE" non è più automatica. Le relazioni di valutazione e di nuova visita non sono più classificate, in linea di principio, come documenti riservati. La classificazione a "riservato UE" è riconosciuta solo su richiesta, debitamente motivata, dello Stato membro.

Conclusioni

In questa parte conclusiva, l'intento non è di riassumere quanto illustrato in precedenza ma, invece, esprimere alcune personali e modeste riflessioni sul metodo di valutazione e monitoraggio in quanto tale, sul concetto di cooperazione tra gli Stati membri e su eventuali ed ulteriori correttivi che potrebbero contribuire ad ampliare i margini di miglioramento in materia.

In ordine al primo punto, a titolo esemplificativo, vale la pena di fare riferimento alla circostanza in base alla quale nell'attuale versione del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen è stato introdotto il temine perentorio entro il quale lo Stato membro, valutato come non conforme rispetto ai parametri fissati dalla relazione di valutazione oppure dalla raccomandazione, debba attivarsi affinché si possa allineare alla condotta rispettosa dello spazio Schengen.

In tal senso, è interessante considerare anche quel "*piano d'azione d'iniziativa*", che è previsto per tutte quelle circostanze in cui, dal metodo di valutazione e monitoraggio Schengen, emerge una grave mancanza rispetto all'*Acquis* di Schengen tanto da imporre allo Stato membro di attivarsi nel più breve tempo possibile, al fine di attuare le prime necessarie misure per porre rimedio alle aree da rafforzare in ambito Schengen.

Orbene, la sentita necessità di incidere sull'elemento temporale, potrebbe portare a pensare che sinora l'attenzione, e forse la consapevolezza, sull'importanza del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, in quanto tale, non sia stata colta appieno da tutti gli Stati membri.

Probabilmente, il meccanismo in base al quale tutti gli Stati membri siano coinvolti nella fase della valutazione e monitoraggio di un determinato Stato membro, attraverso la redazione di proprie osservazioni, potrebbe

indurre li stessi, per una sorta di "reciproca cautela", ad assumere un atteggiamento di cautela per evitare che in un ipotetico futuro, magari non troppo lontano, possano loro stessi essere messi in difficoltà.

Questo possibile atteggiamento, che incide sullo spirito solidaristico europeo, minandolo paradossalmente nella sua essenza, apre la riflessione sulla cooperazione tra gli Stati membri.

Mentre infatti per solidarietà istituzionale nell'ambito europeo, ai sensi dell'art. 80 del TFUE, si intende la garanzia di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri che in modo armonico tra di loro realizzano efficacemente gli obiettivi del Trattato, *a contrariis* il rischio, seppur lontano e/o poco fondato, di subire un comportamento ritorsivo a seguito di un proprio precedente intervento valutativo su un altro Stato membro potrebbe portare a valutare la solidarietà non come metodo armonico per distribuire le responsabilità sulla gestione delle frontiere ma come un perverso sistema con cui ogni Stato membro alla fine tende ad osservare sé stesso ed a non curare gli interessi propri in un'ottica comune.

Per lo stesso principio, si potrebbe verificare anche il caso opposto ossia che la valutazione ed il monitoraggio possano essere turbati da interessi più o meno reconditi di altri Stati membri.

Questo meccanismo di difesa della propria identità statutaria, insita in ogni Stato membro, a maggior ragione nel momento in cui viene sottoposto ad una qualsivoglia forma di valutazione, scatta perché la solidarietà è un principio vago e che, in quanto tale, lascia indefiniti margini di pensiero, di azione e di scelta che ne rendono difficile l'attuazione.

Pertanto, occorrerebbe fare leva prima su fattori quali la lealtà e la fiducia reciproca e poi incidere effettivamente sulla solidarietà per poter, di fatto, procedere con un'attuazione ancora più concreta del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

In tal senso, giocano un ruolo determinante due nuovi strumenti di dialogo tra gli Stati membri in ambito Schengen: il *Forum Schengen* ed il *Consiglio Schengen*.

La terza riflessione conclusiva, che ha in animo di prospettare l'ipotesi di un ulteriore ed eventuale correttivo da apportare al metodo di valutazione Schengen, è ancorata ad un elemento oggettivo: l'assenza, anche nell'attuale regolamento, della previsione di un apposito apparato sanzionatorio a carico dello Stato membro valutato come non conforme.

Per avere un riferimento sanzionatorio occorrerà fare ricorso agli artt. 258 e 259 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che disciplinano la procedura di infrazione.

Tale procedura viene attivata nel momento in cui lo Stato membro dell'Unione europea sia responsabile della violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea e poiché l'*Acquis* di Schengen, inizialmente nato come accordo intergovernativo, successivamente è stato inglobato nel diritto comunitario, ne consegue che anche in caso di violazione dell'*Acquis* di Schengen si possa procedere con detta procedura d'infrazione.

Sorge il dubbio se sussista, e quale sia, l'apparato sanzionatorio se a violare un obbligo del diritto comunitario sia uno Stato membro dell'*Acquis* di Schengen ma non anche dell'Unione europea.

La procedura d'infrazione si sviluppa attraverso una fase preliminare di messa in mora, seguita da quella eventuale di diffida formale a cui può seguire eventualmente il ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea che può concludere con la sentenza coattiva di porre rimedio, in violazione della quale si dovrà chiedere alla stessa Corte l'esecuzione della sentenza attraverso la condanna al pagamento di una somma forfettaria oppure di una penalità di mora per ogni giorno di ritardo nel pagamento, a seconda della gravità dell'infrazione a monte.

Vista la lungaggine della procedura appena illustrata, che stride con il principio di snellezza procedurale che vede al centro dell'attenzione proprio il metodo di valutazione e monitoraggio, appare evidente la constatazione circa la necessità di predisporre un apparato sanzionatorio *ad hoc* da attivare a carico degli Stati membri valutati non conformi.

Flussi informativi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Ruolo del Centro Situazioni del Dipartimento e linee di sviluppo per una più efficace comunicazione interistituzionale tra tutti gli organismi e attori del "sistema sicurezza"

di Filippo Melchiorre*

Abstract

Qualsiasi organizzazione, soprattutto se complessa, che intenda attuare un processo decisionale concreto ed efficacemente proiettato anche al medio-lungo periodo, ha la necessità di soddisfare, in via preliminare, un bisogno di conoscenza che dovrà essere tanto più esaustivo quanto più la problematica da affrontare risulterà articolata.

Tale considerazione si applica pienamente al "sistema sicurezza" nazionale che vede infatti tutte le forze dell'ordine impegnate nelle attività di raccolta delle informazioni e di gestione dei relativi flussi verso i rispettivi centri di riferimento, aventi o meno capacità operativa e/o decisionale, per adempiere a esigenze informative che, sulla base di valutazioni di priorità, andranno anche a soddisfare i bisogni conoscitivi dei vertici delle singole istituzioni e dell'intera Amministrazione della pubblica sicurezza.

Se è vero che la gestione dei flussi e dei sistemi di condivisione delle informazioni che attengono alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica presuppone l'esistenza e l'efficacia di un modello organizzativo, emblematicamente riconducibile all'impianto delineato dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, è oltremodo ragionevole pensare che tutto questo debba avvenire in ragione di un supposto principio valoriale che, nel caso delle forze di polizia, si racchiude nel concetto di sicurezza. Solo comprendendo il fine ultimo dell'azione si sarà in grado di gestire le informazioni nel modo più efficace possibile, a salvaguardia del diritto del cittadino alla sicurezza.

Nel capitolo 1 si è sentita pertanto l'esigenza di iniziare proprio dal concetto di sicurezza, mettendolo in relazione con l'evoluzione delle funzioni e delle competenze attribuite allo Stato. Successivamente oggetto di descrizione è quindi l'Amministrazione della pubblica sicurezza, seguendo il fonda-

(*) Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, già frequentatore del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

mentale e insostituibile modello delineato dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, sottoposto nel tempo a integrazioni e modifiche che non ne hanno intaccato le fondamenta, anzi ne hanno evidenziato la solidità e anche il carattere predittivo, soprattutto verso una forma di sicurezza integrata che, esaltando le diversità, nell'unità degli intenti, attesta l'assoluta dinamicità del sistema.

Il capitolo 2 è dedicato quindi alla descrizione delle procedure e delle prescrizioni di dettaglio relativi alla gestione dell'enorme massa di informazioni da parte del Centro Situazioni del Dipartimento, che, infatti, svolge il ruolo primario di raccolta e canalizzazione verso i Vertici del Dipartimento e del Ministero di tutte le informazioni di maggiore interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica, prescindendo dall'organo operante sul territorio e quindi anche oltre quelle acquisite dalla Polizia di Stato. Il confronto con i modelli di raccolta e trasmissione adottati dalle altre tre forze di polizia è teso a far emergere analogie e differenze, riconducibili anche a peculiari modelli ordinamentali, non inficianti l'efficacia dello strumento.

ll capitolo 3 vuole riferire in ordine alla gestione delle informazioni da parte di "altri attori" del sistema sicurezza che, pertanto, si aggiungono in maniera complementare o sussidiaria alle quattro forze di polizia italiane, e che, pertanto, sono chiamati, prevalentemente a livello operativo, a riportare e condividere dati informativi acquisiti durante il servizio in qualità di "agente di pubblica sicurezza" o di "incaricato di pubblico servizio", in adempimento a obblighi normativi strettamente connessi con le responsabilità proprie delle autorità di pubblica sicurezza.

Nel capitolo 4, si è infine inteso riportare considerazioni su alcune caratteristiche che è opportuno richiedere, in maniera equilibrata, al dato informativo attinente alla sicurezza pubblica, per garantire la sua efficacia, soprattutto sul piano preventivo, prima ancora che su quello di contrasto delle violazioni. Informazioni che devono essere condivise in maniera circolare e reciproca, al fine di raccogliere il contribuito, anche di analisi, di tutti i soggetti interessati ma, soprattutto, di restituire il valore aggiunto del percorso svolto. Tutto questo nel massimo rispetto del diritto fondamentale dell'individuo alla protezione dei dati trattati, che deve essere garantito da chi li possiede anche attraverso un modello comportamentale che risponda a un'ampia e diffusa cultura della riservatezza. Proteggere le informazioni significa proteggere la persona, perché la sua sicurezza coincide con la sua libertà.

* * *

Any kind of organization, above all the ones having a complex structure, which are aimed at implementing a concrete decision-making process that

is effectively conducted also on a medium-long term period, needs to satisfy an intense thirst for knowledge in order to face a wide range of entangled problems.

This remark can be fully applied to the national "security system" in which all the Police Forces are engaged in the activity of information gathering and management of data to be forwarded to their respective offices. These offices carry out operational and/or decision-making activities or other kind of duties, with the purpose of providing information which, according to priority assessments, have to meet the information needs of the leading authorities of the institutions as well as of the whole Public Security Administration.

It is to be pointed out that the management of information flows as well as of the information sharing systems concerning the protection of public order and security are based on an efficient organizational pattern, which is related to the regulatory framework provided for by Law No. 121 of 1 April 1981 and, in the case of Police Forces, this organizational pattern is based on a value-related principle included in the concept of security. It is to be underlined that an effective management of information, aimed at safeguarding the right of the citizens to security, can be achieved only if we are able to understand the final goal of this activity.

Chapter 1 deals with the concept of security, putting it into relation with the development of functions and responsibilities assigned to the State. Then, this chapter illustrates the topic related to Public Security Administration, which is based on the fundamental and distinctive pattern provided for by Law No. 121 of 1 April 1981. This pattern, over the course of time, has been subjected to integrations and changes without modifying its core structure. Moreover, its soundness and far-seeing character have been underlined, taking into account, above all, the trend towards an integrated security, which is based on the respect for diversities as well as on joint purposes, thus stressing the full multifaceted structure of this system.

Chapter 2 describes the procedures and the specific provisions concerning the management of the huge amount of information by the Situation Centre attached to the Public Security Department. As a matter of fact, this service carries out the main role in the gathering of information resulting to be most relevant from the public order and security perspective, which must be forwarded to the leading authorities of the Department as well as of the Minister, regardless the service operating over the territory, that, in some cases, is not represented by National Police. The comparison with the patterns of information gathering and transmission adopted by the other three Police

Forces is aimed at underlying similarities and differences, related also to peculiar regulatory frameworks, but not affecting the effectiveness of this tool.

Chapter 3 deals with the management of information by "other actors" of security system who, in this way, cooperate with the four Italian Police Forces. Actually, they are engaged, above all at operational level, to report and share information and data obtained during the activity conducted in their capacity as "public security agents" or " persons in charge of a public service", thus complying with the legal obligations strictly linked to the Public Security Authorities' responsibilities.

Finally, Chapter 4 contains remarks on some peculiar characteristics which must be integral part of the information related to public security, in order to ensure their effectiveness in countering infringements, but above all at prevention level. These information must be jointly and mutually shared, with the aim of gathering the contributions, included the analysis, provided by all the interested parties but, above all, with the purpose of underlying the added value of the activity which has been conducted. Moreover, it is to be stressed that the fundamental personal right related to the protection of processed data has to be ensured by the authorities who manage these information and who are responsible for respecting a widespread culture of privacy. The commitment in protecting information represents also the commitment in protecting the individual, since personal security is the same as personal freedom.

* * *

1. Perseguire il diritto alla sicurezza. L'Amministrazione della pubblica sicurezza

1.1. Evoluzione del concetto di sicurezza pubblica. Diritto alla sicurezza come diritto di libertà

Nel 1998, il legislatore italiano ha introdotto una definizione[1] dei compiti e delle funzioni relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, tuttora di riferimento, individuandole nelle "*misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinaria*

1) Articolo 159, comma 2, del decreto legislativo 112/98.

e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni".

Anche alla luce di tale nozione, alcuni interpreti[2] hanno avvertito la necessità di distinguere tra un concetto di sicurezza pubblica in senso ampio e uno in senso stretto. Con questo ultimo concetto si intende l'attività volta a evitare e a prevenire i reati, a garantire i diritti degli individui e dello Stato dalle violazioni che possono conseguire ad atti delittuosi, preservando l'ordinamento giuridico e sociale da ogni forma di attentato e assicurando la sicurezza di ciascuno. Questa attività è di pertinenza dello Stato e delle sue articolazioni periferiche: autorità di pubblica sicurezza e forze di polizia.

Per sicurezza in senso ampio deve, invece, intendersi il prodotto sicurezza che è il frutto di una molteplicità di interventi posti in essere da tutti gli attori istituzionali e sociali presenti sul territorio e che coinvolge, in particolar modo, gli aspetti legati alle tematiche dell'ambiente, dell'urbanistica, del lavoro, dell'integrazione e della coesione sociale.

La sicurezza, dunque, non è soltanto questione afferente l'attività di prevenzione e repressione di polizia, poiché, nello sviluppo attuale della società, essa investe la qualità della vita e si garantisce anche attraverso il miglioramento dei servizi sociali, l'esecuzione di programmi di risanamento del degrado urbano, i progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, le politiche di intervento per le vittime di violenze o di altri delitti, gli interventi di educazione e promozione sociale, i piani di contenimento delle aree di emarginazione[3].

Alle oggettive condizioni di mancanza di sicurezza, si aggiunge inoltre la percezione dell'insicurezza che va ulteriormente a incidere negativamente sul senso di tranquillità sociale avvertito dai cittadini e che comporta, in alcuni casi, una visione non conforme al dato reale, contribuendo, al contrario, ad aumentare in ciascuno, a volte in maniera ingiustificata, la paura e l'allarme sociale.

La percezione della insicurezza costituisce, di per sé, già da alcuni anni, uno degli indici di rilevamento della popolazione. In Italia, annualmente, l'Istat presenta, tra l'altro, il *Rapporto sul benessere equo e sostenibile* (BES), che fornisce un'analisi dei progressi e delle criticità delle dimensioni del benessere per il Paese[4].

Da tale attività emerge come un vissuto di sicurezza oggettiva nella

---

2) C. Mosca, *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di Polizia*, II-III, 2003, p. 81 e ss.; S. Foà, voce *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, p. 128.
3) C. Mosca, *Sicurezza un patrimonio che appartiene a tutti*, in *Amministrazione civile*, n. 12, 2002.
4) *Https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes*, aprile 2022.

propria vita quotidiana e una percezione soggettiva di serenità sono dimensioni cardine del benessere individuale e collettivo. Allo stesso tempo, subire un crimine può comportare una perdita economica, un danno fisico e/o psicologico dovuto al trauma, ma l'impatto più importante della criminalità sul benessere delle persone è il senso di vulnerabilità che determina.

Il complesso delle patologie che inficiano la sicurezza del territorio e la stessa percezione di insicurezza impongono allo Stato un'azione sempre più incisiva ed organica allo scopo di ripristinare condizioni di legalità, favorendo, nel contempo, forme più efficaci di coesione e di integrazione.

Emerge la necessità di assicurare il diritto alla sicurezza non soltanto in relazione ai fenomeni riconducibili ai c.d. *serious crime*, criminalità organizzata e terrorismo ma anche in rapporto a manifestazioni di criminalità diffusa e di illegalità, essendosi rilevata, specialmente nel contesto urbano e nelle aree metropolitane, una diretta correlazione tra disagio sociale, degrado dei comportamenti e fenomeni di maggiore pericolosità e allarme che minacciano, in particolare, le fasce vulnerabili della popolazione, tra le quali anziani, donne e giovani in età adolescenziale.

A fronte di un quadro esigenziale così complesso, non può più considerarsi valida una concezione del controllo del territorio incentrata sulla mera attività di pattugliamento e identificazione di persone effettuata dalle forze di polizia. In questo modello di azione emergeva, infatti, "*un tasso elevato di connotazione tipicamente poliziesca e securitaria in senso tradizionale, con un controllo esercitato soprattutto sulla persona quasi prescindendo dal territorio e ciò avvalendosi dei classici poteri di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria*"[5].

Per poter garantire una sicurezza nel senso più ampio del termine, è invece necessario una nuova visione complessiva e multifattoriale che rilanci l'azione congiunta di più livelli di governo, con rafforzamento della collaborazione tra amministrazioni centrali, locali e società civile che, nel rispetto delle relative competenze e responsabilità, diano vita, sul territorio, a un processo di partecipazione condivisa alla gestione della sicurezza.

Un presidio del territorio che le forze di polizia, nel nuovo quadro strategico di riferimento, hanno saputo porre in essere – accentuando, di fatto, modelli già propri, soprattutto per quelle Forze da sempre capillarmente distribuite sul territorio nazionale – attraverso la filosofia operativa della polizia di prossimità che, insieme alla polizia di comunità, rappresentano "*l'estrinse-*

5) C. Mosca, *Teoria generale del coordinamento delle forze di polizia*, in *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, 2014, p. 142.

cazione più attuale della sicurezza partecipata e che, proprio perché caratterizzata dall'ampiezza del coinvolgimento di molti soggetti pubblici e della cittadinanza attiva, possiede in sé la potenziale capacità di offrire risposte più solide alla Comunità nazionale"[6].

Il concetto di polizia di prossimità evoca con immediatezza l'idea di una polizia che si avvicina, che è sul territorio e va verso la comunità dei cittadini e si fa carico delle sue esigenze di sicurezza, risolvendone direttamente le istanze o facendo sì che chi ne abbia capacità e potestà le risolva, nel superiore interesse del servizio verso il cittadino.

Un senso del servizio che impegna quotidianamente le forze di polizia a mantenere un contatto e un dialogo costante con le comunità e con i singoli cittadini, assolvendo al compito primario di ascoltare, informare, suggerire, offrendo una presenza vigile e rassicurante, perché possa concretizzarsi uno strumento di prevenzione avanzata e di presa diretta delle effettive necessità degli abitanti, ma soprattutto perché possa innescarsi un circuito virtuoso che generi fiducia e consenso.

Alla luce di tale nuova prospettiva, è possibile sostenere che ricercare la sintesi tra autorità e cittadinanza significa anche ricercare la sintesi tra sicurezza e libertà, nella considerazione che "*sicurezza e autorità non possono contrastare né la libertà e neppure la cittadinanza, costituendo la prima un diritto di libertà che non può negare il suo fondamento e rappresentando la seconda l'espressione di un servizio al bene comune dei cittadini in coerenza con la radice latina di quell'augere, cioè di quell'accrescere del benessere della cittadinanza che rappresenta la missione di un'Autorità autorevole e autenticamente repubblicana*"[7].

Al riguardo, è bene evidenziare che il riconoscimento delle libertà fondamentali, quale, appunto, il diritto alla sicurezza, può avvenire anche prescindendo dal loro essere o meno espressamente dichiarate all'interno di un documento declaratorio di intenti; diversamente, si potrebbe osservare che la Carta costituzionale italiana non citi, tra i diritti fondamentali, né singoli, né collettivi, il diritto alla sicurezza.

La centralità di questo riconoscimento, che afferma la preesistenza naturale e postula l'indipendenza di quei diritti inviolabili rispetto a qualsiasi norma giuridica, "*offre anche la chiave di lettura per verificare l'esistenza di un inviolabile diritto di garanzia a favore dei diritti fondamentali e delle libertà delle persone, la cui attuazione rientra nei doveri inderogabili della*

6) *Idem*, p. 148.
7) C. Mosca, *La sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 93.

Repubblica e si estrinseca (pure, ma non solo) con il diritto alla sicurezza che, per il suo peculiare configurarsi, si può definire diritto di libertà"[8].

Il diritto alla sicurezza vive in un rapporto di simbiosi con gli altri diritti protetti dalla Costituzione e dall'ordinamento: "*Senza il primo, che si concretizza in termine di anticipata, ragionevole ed effettiva garanzia di protezione dalle minacce, gli altri sarebbero destinati a restare mera enunciazione teorica. Ma anche una sicurezza che non fosse rigorosamente finalizzata alla tutela dei diritti e delle libertà non sarebbe più tale, quanto piuttosto intollerabile strumento di oppressione di un potere dispotico*"[9].

Come ogni diritto, anche il diritto alla sicurezza ha una garanzia costituzionale[10] e, inoltre, con riguardo alle responsabilità delle autorità tenute a garantirlo, è azionabile[11].

Allo stesso tempo, è necessario sostenere che il diritto alla sicurezza è espressione del ragionevole bilanciamento[12] di tutti i diritti, di tutte le libertà e degli interessi protetti, e pertanto la sicurezza può dirsi tale "*solo nella misura in cui l'azione di protezione e di bilanciamento dei diritti da essa attinti da parte dello Stato tenda sempre ad assicurare la massima possibile espansione di tutti gli interessi costituzionali concretamente in gioco*"[13].

---

8) C. Mosca, *La sicurezza*, cit., p. 100.
9) *Idem*, p. 101.
10) Con riguardo alla garanzia costituzionale, appare utile ricordare, anche perché assai illuminante e attuale, quanto sostenuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 2 del 14/23 giugno 1956: «*Esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica, sembra ragionevole e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico*».
11) Per quanto attiene invece all'azionabilità in quanto diritto, è utile richiamare la pronuncia n. 41237/14 del 2 marzo 2017 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza Talpis c. Italia), con cui la Corte ha condannato l'Italia per la violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, nonché del divieto di discriminazione, in quanto le autorità italiane non sono intervenute per proteggere una donna e i suoi figli vittime di violenza domestica perpetrata da parte del marito. È stato contestato allo Stato italiano l'inerzia, in quanto le Autorità italiane, benché avvertite della pericolosità del marito non avevano adottato le misure necessarie e appropriate per proteggere la sua vita e quella dei suoi figli.
12) Sul tema, tra le pronunzie più recenti della Corte costituzionale si richiama la n. 63 del 23 febbraio - 24 marzo 2016, ove si tratta del bilanciamento tra libertà di religione e ordine pubblico, in cui si legge: «*Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno" (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza*».
13) C. Mosca, *La sicurezza*, cit., p. 103.

Il diritto alla sicurezza deve essere anche considerato diritto sociale di libertà soprattutto per le persone più fragili, per coloro, cioè, le cui condizioni economiche e sociali non consentono agevoli forme di "autodifesa" e per le quali lo Stato, anche attraverso le forze di polizia e la magistratura, deve apprestare il necessario sostegno. "*È il "diritto alla sicurezza" inteso nella sua pienezza che, specie quando anticipa preventivamente la tutela al momento in cui l'offesa ancora non si è consumata, consente dunque di sostanziare [...] l'effettivo valore della coesistenza tra i singoli consociati, dando così effettività al principio di uguaglianza sostanziale*"[14].

La sicurezza è un bene comune essenziale, indissociabile da altri beni primari, quali l'inclusione sociale, il diritto al lavoro, alla salute, all'educazione, alla cultura e, come ha ricordato il *Manifesto di Saragozza*[15] sulla insicurezza urbana, è proprio la capacità di garantire l'accesso a tali diritti a facilitare e rendere possibile il diritto alla sicurezza.

1.2. Il "sistema sicurezza" nazionale. La legge 1 aprile 1981, n. 121. Attualità a quarant'anni dall'emanazione

"*Credo che non si abbia una visione esatta della complessità della legge se non si tiene conto di un fatto: la riforma non si esaurisce nella smilitarizzazione, nella sindacalizzazione, nel riconoscimento dei diritti civili e politici, ma investe il sistema complessivo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, dal vertice alla periferia, dalle strutture organizzative al piano funzionale e istituzionale*".

Con queste parole, l'allora Ministro dell'Interno, Virginio Rognoni, nella seduta della Camera del 25 marzo 1981, accompagnò, verso la conclusione, un dibattito parlamentare iniziato l'8 novembre 1979, che condurrà alla promulgazione della legge 1 aprile 1981, n. 121, recante il "*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*".

La complessità di tale materia aiuta a comprendere le ragioni di un iter parlamentare lungo e travagliato. Nella difficile ricerca di una convergenza necessaria, il dibattito coinvolse il Parlamento e le forze politiche e sociali del Paese. Questo faticoso procedere, come sottolineò il relatore della legge alla Camera, l'onorevole Oscar Mammì, contribuì a "*evitare quanto il terrorismo*

14) *Idem*, p. 109.

15) Manifesto approvato dal "*Forum Europeo della Sicurezza Urbana*" – rete che conta circa 250 membri tra città, enti locali e istituzioni di 16 diversi Paesi – in occasione dell'incontro tenutosi a Saragozza nei giorni 2-4 novembre 2006. Consultabile su *https://www.fisu.it/2006/11/21/manifesto-di-saragozza*.

e la criminalità si proponevano, evitare cioè che si realizzasse il fine di dissaldare, in un Paese a democrazia piuttosto giovane, le Istituzioni dai cittadini, i poliziotti dai lavoratori".

L'ordinamento introdotto dalla legge n. 121/81 continua, a distanza di quarant'anni dalla sua entrata in vigore, a essere fonte di scoperte e peculiarità riguardo alla sua architettura che si rivela di un'attualità impressionante e la cui valenza ha continuato a essere oggetto di incisivi approfondimenti in ragione dei risultati concreti ottenuti e riconosciuti anche da coloro che inizialmente avevano guardato al cambiamento con scetticismo[16].

L'impatto dell'impianto della legge e, in particolare, quello dedicato al coordinamento e alla direzione unitaria delle forze di polizia ha, poi, contribuito a modificare, nella sostanza, la cultura generale della sicurezza e ha inciso sullo stile e sui comportamenti del personale, imponendosi quindi come opportunità di rinnovamento culturale e come occasione per l'Amministrazione di formare e impiegare le migliori intelligenze per rispondere alle esigenze della comunità nazionale. Il che ha accreditato, al contempo, una nuova teoria della sicurezza condivisa e partecipata, democraticamente più coerente con lo spirito e la volontà del Costituente[17].

Uno dei meriti della legge 121/81 è stato quello di aver anticipato una impostazione che si sarebbe rivelata, a partire già da un decennio dopo, molto attuale nella prospettiva di un quadro di riferimento sussidiario e pluralista.

Se è vero infatti che l'evoluzione dell'assetto costituzionale del nostro Paese e, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, le riforme del sistema delle autonomie locali degli anni '90 attuate con legislazione di rango primario[18], unitamente a un'evoluzione del rapporto tra Stato e cittadini, hanno spezzato il monopolio statale sulle tematiche della sicurezza pubblica, è altrettanto chiaro come l'architettura del nuovo sistema della pubblica sicurezza delineato dalla legge 121/81 rivela l'elaborazione di un modello

16) C. Mosca, *Evoluzione della disciplina e teoria del coordinamento delle forze di polizia*, in *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 45.

17) C. Mosca, *La riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Esserci sempre per il bene comune*, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Roma, 2021.

18) Vanno sotto il nome di "Leggi Bassanini", dal nome del costituzionalista e Ministro della Repubblica, Franco Bassanini. Sono quattro i provvedimenti normativi: la legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega del Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*; la legge 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*; la legge 16 giugno 1998, n. 191, *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica*; la legge 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998.*

concettuale e operativo in grado di mettere insieme vari soggetti in una feconda sinergia rispettosa delle singole autonomie ordinamentali.

In omaggio al principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, si è andata concependo un'idea della gestione del sistema della sicurezza cosiddetta "partecipata" e "integrata", dove vari livelli di governo, agendo in maniera sinergica tra loro, concorrono ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità.

Un primo passo si è avuto con l'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59 che delegava il Governo a emanare decreti legislativi volti a conferire alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi, escludendo in ogni caso le funzioni e i compiti riconducibili alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Il successivo d.lgs. n. 112 del 1998, all'articolo 159 comma 2 ha conseguentemente definito le funzioni e i compiti relativi all'ordine e alla sicurezza pubblica riservate alla competenza statale, quali quelle concernenti le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico – inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinaria e civile convivenza – nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Un ulteriore passaggio si ha con il d.lgs. 279 del 1999 che riconosce nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica un veicolo per le istanze della società civile e della comunità, di cui il Sindaco è il rappresentante. La partecipazione del Sindaco del Comune capoluogo al citato consesso che, prima della riforma, su invito del Prefetto, era spesso sollecitata per facilitare la soluzione di problematiche che avevano diretti riflessi sulla vivibilità di alcuni contesti territoriali, viene istituzionalizzata[19].

Alla fine degli anni '90 questa modalità di coinvolgimento soggettivo di varie figure trova la sua modalità di espressione attuativa nel modello partecipativo dello strumento convenzionale. È del 1998 il primo Protocollo tra il Sindaco e il Prefetto della città di Modena per "*la sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coor-*

19) In tale solco espressamente si muoveva già l'art. 15 ultimo comma della legge 121/1981 in base al quale "*le Autorità provinciali di pubblica sicurezza, ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, sollecitano la collaborazione delle Amministrazioni locali e mantengono rapporti con i sindaci dei comuni*". Inoltre, l'art. 20 ultimo comma della stessa legge prevede che la convocazione del Comitato è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del Comune capoluogo di Provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del sindaco, e altresì integrato, ove occorra, l'ordine del giorno del Comitato.

dinate per un governo complessivo della sicurezza della citta". La stipula del Protocollo di Modena avvia una spinta fortemente simbolica verso l'apertura di una nuova fase nelle politiche di sicurezza, quella della cooperazione interistituzionale[20].

I tempi sono ormai maturi per la riforma del Titolo V della Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che, a fronte di una legislazione esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza – a esclusione della polizia amministrativa locale[21] – introduce all'articolo 118, 3° comma, la previsione di una legge nazionale di coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, prendendo atto della necessità di costruire una cornice nell'ambito della quale regolare quei rapporti tra enti territoriali e amministrazione centrale che coinvolgono aspetti essenziali per la convivenza civile e che sono alla base dello sviluppo sociale ed economico delle comunità locali.

Il 2008 è l'anno in cui si assiste al potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del Sindaco in tema di sicurezza urbana in virtù dell'estensione, successivamente in parte ridimensionata[22], del potere di ordinanza del Sindaco quale Ufficiale del Governo, anche per la sicurezza urbana, ad opera del c.d. "*decreto sicurezza 2008*" (art. 6 del d.l. n. 92 del 2008, convertito nella l. 24 luglio 2008 n. 125).

Infine, con l'emanazione del decreto-legge n. 14 del 2017 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48), si assiste, a sedici anni dalla riforma costituzionale del Titolo V, all'avvio dell'attesa attuazione dell'articolo 118 comma 3, attraverso disposizioni che hanno dato forte impulso alle sinergie di collaborazione tra i vari attori della sicurezza, a livello centrale e locale, anche attraverso la puntuale definizione dei concetti[23] di "*sicurezza integrata*" e di

20) Sul modello del primo Protocollo, con le vane denominazioni di "Contratti" e "Patti per la sicurezza", queste iniziative finalizzate al coordinamento e gestione della sicurezza in determinati contesti territoriali si sono evolute e diffuse, ricalcando schemi strutturali tendenzialmente omogenei, atti a incidere sullo scambio informativo, sul coordinamento del controllo del territorio, sulla riqualificazione delle aree urbane, sulla protezione di categorie di operatori economici più a rischio, sull'utilizzo di tecnologie a scopo di monitoraggio e prevenzione e sull'inclusione sociale.

21) Articolo 117, comma 2, lett. h.

22) Attraverso la modifica dell'articolo 54 comma 4 del decreto legislativo 267 del 2000 - Testo Unico Enti Locali (TUEL), successivamente dichiarato parzialmente incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 4 aprile 2011, nella parte in cui prevede la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti", in quanto ne risulterebbe violata la riserva di legge relativa ex articolo 23 della Costituzione, necessaria per le limitazioni delle libertà personali, riserva di legge non soddisfatta dal decreto ministeriale 5 agosto 2008, fonte di rango sub-regolamentare.

23) Il citato atto normativo, per *sicurezza integrata* intende "*l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli Enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie com-*

"*sicurezza urbana*", già affermatisi nella prassi.

In attuazione dell'art. 2 e dell'art. 5 del citato decreto-legge, rispettivamente, il 24 gennaio e il 26 luglio 2018, sono state adottate le *Linee Generali per la promozione della sicurezza integrata* e le *Linee Guida per l'attuazione della sicurezza urbana*, rispettivamente in sede di Conferenza Stato-Regioni e Stato-città ed autonomie locali[24], tese a individuare gli strumenti di "prevenzione situazionale" per intervenire su fattori criminogeni e di degrado, nonché per il sostegno della partecipazione dei cittadini ad attività di ricostruzione del tessuto sociale, misure che oggi individuano le politiche di "prevenzione sociale e comunitaria"[25].

La sicurezza come diritto di libertà e come risultato dell'attuazione della legge 1 aprile 1981, n. 121, ha così determinato un profondo cambiamento nella produzione della sicurezza, non più affidata soltanto allo Stato e ai suoi organi amministrativi e operativi facenti capo all'Amministrazione della pubblica sicurezza, ma sostenuta, secondo le rispettive competenze, da tutti i governi del territorio e aperta a forme di partecipazione, condivisione e collaborazione delle autonomie regionali e locali e degli stessi cittadini[26], sempre

---

petenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali"; la *sicurezza urbana* invece è definita come "*il bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle citta, da perseguire anche attraverso il contributo congiunto degli enti territoriali attraverso i seguenti interventi: riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, promozione del rispetto della legalità, più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile*".

24) Nell'ambito di affermazione delle politiche di "*sicurezza integrata*", si segnalano, da ultimo, le sentenze della Corte costituzionale n. 161/2021 e 176/2021, con cui, rispettivamente, la Suprema Corte non ha rilevato questioni di legittimità costituzionale con riguardo alla:
– legge reg. Lombardia n. 15 del 2020, secondo cui la Regione promuove protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza ("*La disposizione impugnata non disciplina in modo unilaterale le suddette forme di collaborazione e di coordinamento, ma, al contrario, le inquadra entro una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza. Le forme facoltative di collaborazione con la Regione discendono, infatti, direttamente dalle previsioni generali della legge statale sulla sicurezza integrata e si mantengono nell'ambito delle precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, al fine di migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento*");
– legge reg. Veneto n. 24 del 2020, la quale stabilisce che la Regione, per il perseguimento delle finalità relative alla razionalizzazione e al potenziamento degli apparati di polizia locale nonché alla promozione delle politiche di sicurezza integrata, sostiene la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi ("*La doglianza statale appare, sul punto, lacunosa oltre che di non agevole comprensione, perché non spiega in cosa consisterebbe la lesione dedotta e, in particolare, in quale aspetto debba ravvisarsi la lamentata diversità di caratteristiche dei soggetti in questione rispetto alla disciplina del codice del terzo settore*").

25) C. Mosca, *La sicurezza*, *op. cit.*, p. 264.

26) C. Mosca, *La riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Esserci sempre per il bene comune*, *op. cit*.

in linea con i dettati costituzionali in materia di ordine e sicurezza pubblica[27].

1.3. Il sistema delle autorità di pubblica sicurezza e del coordinamento delle forze di polizia

Secondo l'attuale sistema organizzativo, sostanzialmente delineato dalla legge 121/81, l'Amministrazione della pubblica sicurezza si articola su tre livelli, cui fanno riferimento diverse tipologie di autorità: uno nazionale, individuato nel Ministro dell'Interno; uno provinciale, con due diverse autorità, il Prefetto e il Questore e uno locale, cui fa capo, a seconda dei casi, il Questore per il capoluogo, il Funzionario preposto al locale Commissariato di polizia o il Sindaco per gli altri Comuni. In via straordinaria, può crearsi un ulteriore livello, quello regionale, in capo al Prefetto del Capoluogo di Regione, su espressa delega del Ministro dell'Interno[28].

A tali autorità di pubblica sicurezza il legislatore della riforma riconosce ambiti di responsabilità di diversa valenza e contenuto: la responsabilità politica, la responsabilità amministrativa generale e la responsabilità tecnico operativa.

La prima forma di responsabilità spetta al Ministro dell'Interno che, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza

27) La sentenza n. 285 del 2019 ha ricapitolato la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla nozione di ordine pubblico e sicurezza, approdando a esiti che meritano di essere riportati. L'endiadi contenuta nella lettera h) dell'art. 117, secondo comma, Cost. allude al complesso di "*funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali lintegrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento*" (sentenza n. 290 del 2001). Tali funzioni, ha osservato la Corte nella sentenza n. 285 del 2019, costituiscono una "*materia in senso proprio, e cioè [ ] una materia oggettivamente delimitata*", rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali; materia che, peraltro, "*non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari*", dovendosi in proposito distinguere tra un "*nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale*", definibile quale *sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria)*, e una «sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni *intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale*». Conseguentemente, "*[a]lle Regioni è [ ] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio*" (ancora, sentenza n. 285 del 2019), rientranti per l'appunto nel *genus* della "*sicurezza secondaria*".

28) A decorrere dal 1992 (Decreti ministeriali, 3 luglio 1992, 19 maggio 1994, 6 febbraio 1995, 22 maggio 1996, 5 febbraio 1999, 11 giugno 2001, 11 luglio 2001 e 10 ottobre 2002) il Ministro dell'Interno, nella veste di Autorità nazionale di pubblica sicurezza, ha conferito, in via amministrativa, alcune deleghe ai Prefetti dei capoluoghi di Regione (i c.d. "superprefetti") attribuendogli poteri di coordinamento per un più efficace contrasto della criminalità in genere e di quella organizzata in particolare, al fine di assicurare la collaborazione ed il coordinamento nella gestione delle problematiche di ordine e sicurezza pubblica che interessano l'intero territorio della Regione.

pubblica e coordina i compiti e le attività delle forze di polizia in materia[29]. Il Ministro dell'Interno esercita le responsabilità che gli fanno capo, attraverso un potere di impulso e di indirizzo che si concretizza in atti di carattere generale rappresentati dalle direttive in materia di ordine e di sicurezza pubblica.

Il Ministro espleta questi suoi compiti avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, che, ai sensi dell'articolo 3 della legge 121/81, è civile e ha un ordinamento speciale. Nell'ambito dell'Amministrazione è istituito un apparato amministrativo specifico, il Dipartimento della pubblica sicurezza, che costituisce una struttura del Ministero dell'Interno di livello superiore alle Direzioni generali a cui è preposto il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza, elaborando e arricchendo di progettualità attuative le direttive impartite dal Ministro dell'Interno, individua le linee programmatiche secondo le quali le forze di polizia sono tenute a sviluppare, secondo parametri di efficienza ed economicità, la loro attività squisitamente operativa, nello svolgimento dei compiti istituzionali a loro demandati nel rispetto degli ordinamenti, nonché delle vocazioni e professionalità acquisite nel tempo.

Per quanto concerne le forze di polizia, esse si inseriscono nella struttura dell'Amministrazione della pubblica sicurezza secondo posizioni tra loro differenti, essendo possibile distinguere forze di polizia a concorso necessario, da forze a concorso eventuale. Infatti, l'art. 16 della legge 121/81 prevede che, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di Stato, sono forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza e il Corpo della Guardia di Finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La stessa norma specifica, inoltre, che possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato[30], fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti.

---

29) Articolo 1 "*Attribuzioni del Ministro dell'interno*" della legge 121/81.

30) Il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'art. 8, co. 1, let. a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (c.d. "Riforma Madia" della Pubblica Amministrazione), oltre a disciplinare la razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia ha previsto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, l'attribuzione delle relative funzioni, risorse strumentali e finanziarie, nonché il conseguente transito del personale del medesimo Corpo, in modo prevalente nell'ambito dell'organizzazione dell'Arma dei Carabinieri.

Per l'esercizio delle sue attribuzioni, il Ministro dell'Interno si avvale di un organo ausiliario di consulenza, il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica[31]. Il Comitato, presieduto dal Ministro, è composto dai vertici nazionali delle forze di polizia ed è competente ad esaminare ogni questione di carattere generale relativa alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica[32].

A livello provinciale, viene sostanzialmente replicato il modello organizzativo nazionale, con l'attribuzione della responsabilità generale in materia di ordine e sicurezza pubblica al Prefetto.

Al Prefetto la legge 121/81 affida[33] il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica dal Ministro dell'Interno e di garantire l'unità di indirizzo e il coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia operanti sul territorio.

Se la legge ha confermato il Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, tuttavia, il ruolo a esso affidato, riguardo a quello delineato dalla precedente normativa dettata dal r.d. 773/31 e dal regolamento di esecuzione r.d. 635/40, risulta in parte modificato, stante il riconoscimento in capo al livello politico, il Ministro dell'Interno, del centro di riferimento per il funzionamento dell'intero sistema e l'eliminazione del rapporto di sovra ordinazione gerarchica con il Questore[34]. In sostanza, la legge 121 attribuisce al Prefetto un ruolo nuovo, propulsivo e non di controllo, conferendogli una competenza specifica e non generale, quale figura di vertice provinciale in materia di ordine e sicurezza pubblica[35].

In ragione di tali responsabilità e dell'alto ruolo di direzione, il Prefetto esercita il potere di coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, garantendo la migliore "efficacia" nel conseguimento degli obiettivi di volta in volta individuati, soprattutto nei casi in cui il risultato è affidato, in linea con il principio di sussidiarietà, a un'azione concorrente di più forze di polizia e pertanto è altresì destinatario da parte dei vertici provinciali delle forze di polizia, di tutte le notizie che attengono all'ordine e alla sicurezza pubblica.

---

31) Articolo 18 "*Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica*" della legge 121/81.

32) In particolare, il parere del C.N.O.S.P. è obbligatorio sugli schemi dei provvedimenti di carattere generale riguardanti la specifica materia, sui piani per l'attribuzione delle competenze funzionali e territoriali, sulla pianificazione finanziaria, sulla pianificazione dei servizi logistici e amministrativi comuni, sulla pianificazione della dislocazione e del coordinamento nonché dei rispettivi servizi tecnici, sulle linee generali per l'istruzione, l'addestramento, la formazione e la specializzazione del personale.

33) Articolo 13 "*Prefetto*" cit. legge.

34) G. Balsamo - R. Lauro, *Il Prefetto della Repubblica*, Maggioli, 1992, p. 40.

35) L. Mone, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, Roma, 1994, p. 60.

In merito, la norma in esame pone a carico del Questore e dei Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza un obbligo di dare tempestiva informazione al Prefetto su tutto ciò che accade in provincia e abbia attinenza con il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il sistema completa la propria efficienza, sul piano organizzativo, attraverso il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica[36], organismo collegiale di consulenza del Prefetto, nell'ambito del quale l'Autorità trova il "qualificato supporto" dei vertici provinciali delle forze di polizia e di altri soggetti chiamati a parteciparvi, per l'individuazione degli obiettivi e l'elaborazione delle strategie in materia di ordine e sicurezza.

Il Prefetto, in piena autonomia e nel rispetto del citato principio di sussidiarietà, attiverà il Comitato nelle ipotesi in cui ritenga opportuna un'azione congiunta e si riveli insufficiente l'attività isolata delle singole forze di polizia, acquisendone il relativo parere. Sarà quindi chiamato ad assumere determinazioni che potranno anche discostarsi motivatamente dal parere del Comitato, essendo la sua una decisione autonoma.

Una volta esaurita l'azione amministrativa generale, il Prefetto interagirà con il Questore[37], Autorità provinciale di pubblica sicurezza con responsabilità di direzione e coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione.

Il Questore avvierà, laddove necessario, per i delicati profili attinenti all'ordine pubblico, un "*tavolo tecnico*"[38] con le altre forze di polizia coinvolte, con gli obiettivi di condivisione della pianificazione, scambio di informazioni ed elementi di conoscenza, definizione degli obiettivi operativi e delle modalità di intervento per la loro realizzazione. Le altre forze di polizia presenzieranno con propri delegati capaci di garantire il consueto contributo informativo finalizzato alla buona riuscita del servizio.

Il servizio sarà infine oggetto di una ordinanza[39] di espressa competenza del Questore, in ragione delle responsabilità attribuitegli sin dal 1931 dal T.U.L.P.S., poi confermate dalla legge 121/1981 e richiamate dalla direttiva del Ministro dell'Interno del 12 febbraio 2001.

---

36) Articolo 20 "*Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*" cit. legge.
37) Articolo 14 "*Questore*" cit. legge.
38) Il Tavolo tecnico del Questore è previsto dal paragrafo 4 della direttiva del Ministro dell'Interno di cui al d.m. n. 27-4/A.2/UL del 12 febbraio 2001 (c.d. "Direttiva Bianco").
39) L'ordinanza è adottata ai sensi dell'art. 37 d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782.

1.4. Il Dipartimento della pubblica sicurezza. Competenze e assetti anche alla luce dell'Atto Ordinativo Unico

Il Ministro dell'Interno, per l'esercizio delle sue funzioni, si avvale di un organismo complesso, inserito all'interno dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, nel quale la legge 121/81 ha fatto confluire Corpi e altre componenti facenti capo alla preesistente Direzione generale della pubblica sicurezza. Tale organismo è il "Dipartimento della pubblica sicurezza[40]" alla cui direzione è preposto il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza. Esso fornisce al Ministro i dati informativi e le valutazioni tecnico-operative per metterlo nelle condizioni di conoscere, per emanare, poi, le direttive che le varie forze di polizia sono chiamate ad attuare.

Il legislatore ha, dunque, istituito questo organismo attribuendogli il compito dell'attuazione delle politiche dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia, costituendo uno strumento, a disposizione dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza, in grado di offrirgli, in ogni momento, le informazioni di cui necessita, in un quadro di sintesi delle necessità emergenti, ed uno strumento diretto ed efficace di intervento per l'attuazione delle scelte di Governo[41].

Tale specificità di competenza viene ribadita nel tempo dalla direttiva ministeriale del 12 febbraio 2001 e 15 agosto 2017, emanate per l'attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle forze di polizia, laddove si afferma, altresì, che il citato Dipartimento è il luogo privilegiato per l'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica del Ministro.

Nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza, ordinato da ultimo con d.P.C.M. 11 giugno 2019, n. 78 e successiva modifica[42], la funzione di coordinamento è attuata con l'istituzione di alcuni Uffici e Direzioni strutturati secondo un carattere "interforze", ossia, mediante l'assegnazione di personale appartenente a tutte le forze di polizia, secondo criteri di rotazione tra le stesse, anche negli incarichi per le posizioni dirigenziali[43]. In particolare, sono struttu-

---

40) Articolo 14 cit. legge. Il Dipartimento della pubblica sicurezza provvede: "1. all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, 2. al coordinamento tecnico operativo delle forze di polizia, 3. alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato, 4. alla direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'Interno, dell'ordine e della sicurezza pubblica".

41) Direttiva del Ministro dell'Interno *pro-tempore* Enzo Bianco, allegata al decreto ministeriale n. 27 del 12 febbraio 2001.

42) La successiva modifica è intervenuta con d.P.R. 19 novembre 2021, n. 231 (entrata in vigore il 14 gennaio 2022), articolo 1, in relazione a quanto previsto dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (art. 240).

43) L'articolo 73 "*Posizioni dirigenziali di livello non generale negli uffici interforze del Dipartimen-*

re a composizione interforze l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia, la Scuola per il perfezionamento delle forze di polizia, la Direzione centrale della polizia criminale, nonché la Direzione investigativa antimafia e la Direzione centrale per i servizi antidroga.

Le articolazioni del Dipartimento di livello dirigenziale non generale sono state, nel tempo, sottoposte a diverse rivisitazioni ordinamentali, da ultimo, quella avvenuta con l'emanazione del decreto del Ministro dell'Interno 6 febbraio 2020 (c.d. Atto Ordinativo Unico) che ha rideterminato, ai sensi dell'articolo 5, settimo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121, l'intera struttura di livello dirigenziale non generale del Dipartimento.

Il provvedimento è stato finalizzato a una semplificazione della struttura dipartimentale, al fine di rendere più fluidi i processi decisionali del Vertice e, nel contempo, aggiornare la compagine organizzativa delle articolazioni interne alla luce dell'evoluzione delle diverse forme della minaccia, così da rendere più efficace la relativa azione di contrasto[44]. L'Atto Ordinativo Unico ha innovato profondamente tutte le altre aree non aggiornate dai precedenti atti ordinativi[45], riunendo in un unico contesto l'intera disciplina organizzatoria degli uffici, dei servizi e delle divisioni del Dipartimento, con la sola eccezione della D.I.A., destinata ad essere regolata separatamente, in virtù del regime speciale stabilito dall'articolo 108 del c.d. "*Codice antimafia*".

In questo quadro di revisione, il Dipartimento della pubblica sicurezza, con una compagine organizzativa aggiornata, svolge quel ruolo fondamentale della complessa "macchina" dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, ripartendo dalle quattro missioni attribuite dalla legge n. 121 del 1981 e, in particolare, dall'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica e dal coordinamento tecnico operativo delle forze di polizia.

A tale ultimo riguardo, è stato potenziato l'*Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia* preposto a tali funzioni, che infatti acquisisce un nuovo slancio sia sul piano "interno" sia su quello europeo ed in-

---

to e da esso dipendenti" dell'Atto Ordinativo Unico, ha introdotto criteri rigorosi atti a garantire l'effettività delle alternanze e delle rotazioni nella direzione degli uffici interforze.

44) Circolare n. 555-DOC/C/DIPPS/FUN/CTR/1889-20 del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 10 aprile 2020, ad oggetto: "d.m. 6 febbraio 2020", concernente "Il numero e le competenze dei servizi, degli uffici e delle divisioni del Dipartimento della pubblica sicurezza" (c.d. Atto Ordinativo Unico).

45) In particolare, il decreto del Presidente della Repubblica n. 112 del 2018 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 78 del 2019, con cui è stata realizzata la semplificazione della struttura del Dipartimento, destinata a ridurre da 18 a 15 le Direzioni centrali, attraverso la soppressione delle Direzioni Centrali per gli Affari Generali della Polizia di Stato e per gli Istituti di Istruzione nonché dell'UCIS (che è transitato all'interno dell'Ufficio di coordinamento e pianificazione della forze di polizia).

ternazionale, avendo individuato nel modello coordinamentale quello in grado di assicurare altresì margini di efficienza nella programmazione e gestione dei processi di spesa.

In sintesi, il principio informatore di questo processo di riorganizzazione è stato quello di operare un forte investimento sulla funzione del coordinamento e della pianificazione delle forze di polizia, di adottare nuovi modelli organizzativi in settori che, pur non avendo un carattere operativo, rivestono una valenza strategica per il funzionamento della complessa "*macchina*" dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, nonché quello di rilanciare l'immagine del Dipartimento come "*casa comune*" delle forze di polizia attraverso l'introduzione di criteri rigorosi atti a garantire l'effettività delle alternanze e delle rotazioni nella direzione degli Uffici interforze[46].

2. Flussi informativi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il Centro Situazione del Dipartimento

2.1. Istituzione, competenze e funzionamento

In attuazione dell'art. 2 del decreto interministeriale del 25 ottobre 2000, relativo alla riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione con il Capo della Polizia, è stata istituita, presso la Segreteria del Dipartimento della pubblica sicurezza, la "Sala Situazioni" – successivamente denominata "Centro Situazioni" – dipendente dal Capo Segreteria.

Il decreto del Ministro dell'Interno 6 febbraio 2020 (c.d. Atto Ordinativo Unico), nel solco di quanto previsto dal d.P.C.M. 11 giugno 2019, n. 78 (art. 4, comma 2, lett. a.) e rideterminando, ai sensi dell'art. 5, settimo comma, della legge 1 aprile 1981, n. 121, la struttura del Dipartimento della pubblica sicurezza nelle sue articolazioni di carattere dirigenziale non generale ha individuato e ripartito le competenze e le funzioni tra le articolazioni della "*Segreteria del Dipartimento*" (artt. 4 e ss.), tra le quali, appunto, quelle del "*Centro Situazioni*"[47], che costituisce l'Area 3^ dell'Ufficio I - *Analisi,*

46) Cit. circolare del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza del 10 aprile 2020 (nota 99).

47) Articolo 5 dell'Atto Ordinativo Unico: […] "*Area 3^: Centro situazioni: assicura il monitoraggio permanente e l'analisi current delle situazioni di possibile interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede, secondo procedure operative standard prestabilite, a raccogliere le segnalazioni di eventi di rilievo verificatisi sul territorio nazionale e all'estero, nonché gli elementi informativi partecipati dagli Uffici e Reparti della Polizia di Stato, curandone la comunicazione ai Vertici del Dipartimento e del Ministero e sviluppando le conseguenti attività di coordinamento e*

coordinamento e documentazione.

Fin dalla sua istituzione, l'organismo è stato chiamato a finalizzare la propria attività a un costante monitoraggio degli eventi di interesse sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, con precipuo riferimento a quelli di carattere "emergenziale", in modo da poter disporre, in tempo reale, di una visione complessiva delle relative notizie, tale da consentire valutazioni per le determinazioni del caso da parte delle autorità centrali.

Per la piena realizzazione di tale preminente obiettivo, è stato rimodulato il sistema informativo, creando un "canale privilegiato" attraverso cui, secondo criteri e modalità nel tempo aggiornate, si è inteso garantire che tutte le notizie di rilievo provenienti dal territorio nazionale confluissero con tempestività ed esclusivamente al Centro Situazioni.

In ragione di tale indirizzo, ne è conseguita la soppressione delle Sale operative esistenti presso alcune Direzioni centrali del Dipartimento, ovvero presso alcune articolazioni delle stesse, fermo restando le naturali esigenze, da parte degli Uffici periferici, di informare le competenti Direzioni centrali in ragione delle specifiche necessità info-operative da soddisfare nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

Specularmente e in analogia a quanto previsto a livello centrale, allo scopo di omogeneizzare e armonizzare il settore informativo anche a livello provinciale, i relativi flussi informativi sono stati canalizzati verso gli Uffici di diretta collaborazione del Questore, che, in ragione del diretto collegamento con la Sala Situazioni, sono stati chiamati a fungere da "referenti" del Dipartimento. Struttura cardine di questo nuovo modello di flusso informativo è diventato pertanto la Questura, chiamata a segnalare, direttamente alla Sala Situazioni, le notizie di interesse anche mediante preavviso telefonico, nei casi di particolare urgenza.

Conseguentemente, tutti gli uffici periferici della Polizia di Stato sono stati chiamati a comunicare, con la massima tempestività, agli Uffici di Gabinetto delle Questure territorialmente competenti, le notizie rilevanti che, con le eventuali integrazioni operate sulla base di una complessiva valutazione delle stesse a livello locale, sono trasmesse immediatamente al Centro Situazioni del Dipartimento[48].

---

di raccordo tecnico-operativo; assolve alle funzioni di punto di contatto in ambito G7 per emergenze aeree, marittime e di protezione civile, nonché per le esercitazioni correlate a pianificazioni di gestione delle crisi; assicura i necessari contatti con i soggetti interessati dall'attivazione dei piani antiterrorismo e le convocazioni dei soggetti componenti l'Unita di crisi".

48) Sono oggetto di comunicazioni, in particolare, gli eventi più significativi sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché di natura emergenziale: non solo episodi criminosi, ma anche segnalazioni/allarmi/minacce di attentato ovvero turbative o situazioni di particolari criti-

A fronte di tale modello di flusso, è diventata assai rilevante l'esigenza che, in ambito provinciale, venga dato il massimo impulso a ogni forma di collaborazione con le altre forze di polizia, finalizzata anche al conseguimento di un continuo interscambio di notizie. Infatti, un'efficace azione di governo e gestione degli eventi più significativi sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché di natura emergenziale, non può prescindere da un corretto, ordinato e tempestivo flusso delle notizie tra tutti i soggetti e organismi competenti nell'ambito del sistema sicurezza.

Solo il raccordo effettivo e concreto a livello provinciale può consentire la puntuale veicolazione anche in tempo reale delle notizie al Centro Situazioni del Dipartimento, costantemente impegnato nel continuo monitoraggio degli eventi, non esclusi quelli determinati da cause naturali con segnato riferimento alla "fase emergenziale", anche ai fini della necessaria comunicazione agli Organi di Vertice.

A livello centrale, il Centro Situazioni cura con i Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza e con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria un continuo e costante interscambio di notizie sugli eventi più significativi sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica. Giornalmente, riceve dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri un riepilogo dei fatti di rilievo verificatisi nella giornata precedente ed elabora quotidianamente, sulla base di dati complessivamente ricevuti, dati di sintesi, con la redazione di un elaborato statistico che viene veicolato ai Vertici del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Quotidianamente, inoltre, personale del Centro Situazioni, come anche rappresentanti delle altre forze di polizia, partecipano a una riunione, coordinata dalla "Sala Italia" della Protezione civile, per aggiornare il quadro nazionale info-operativo in materia di "stati di emergenza".

2.2. Flussi informativi della Polizia di Stato. Evoluzione e *Linee guida* per il raccordo tra Questure e Specialità della Polizia di Stato

Il modello organizzativo sopra delineato ha visto nel tempo, con riguardo al raccordo tra Questure e Specialità della Polizia di Stato, interventi tesi all'introduzione e alla rimodulazione di procedure di azione caratterizzate

---

cità che determinano un rallentamento e nei casi più gravi la sospensione temporanea del traffico aereo, ferroviario e stradale o di pubblici servizi (ospedali, tribunali, ecc.). In materia: circolare n. 555-CSD/B/150-2017 del 18 agosto 2017, con oggetto "Centro Situazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza", nonché circolare n. 555-DOC/C/DIPPS/FUN/PRF/307-19 del 16 febbraio 2019 in materia di flusso informativo sugli eventi di rilievo e centralità del Questore quale Autorità tecnica di P.S.

da coerenza, uniformità e omogeneità, soprattutto in rispetto al principio che vede nel Questore, quale vertice provinciale della Polizia di Stato, la figura di riferimento, cui spetta il compito di garantire l'indispensabile uniformità all'azione e alla comunicazione istituzionale delle articolazioni periferiche, anche di Specialità[49] della Polizia di Stato, pur nel rispetto delle attribuzioni e autonomie gestionali previste dal quadri normativi di riferimento.

Per il conseguimento di tale preminente obiettivo, è di tutta evidenza l'importanza che assume un efficace sistema di "trasmissione dell'informazione" che si basa, pertanto, su comunicazioni tempestive da parte degli Uffici periferici della Polizia di Stato agli Uffici di Gabinetto delle Questure territorialmente competenti, una conseguente rapida comunicazione da parte delle Questure direttamente al Centro Situazioni delle notizie di rilievo acquisite nonché di eventuali sviluppi successivi, ritenuti d'interesse, legati agli avvenimenti già segnalati ed, infine, la competenza del Centro, appresa la notizia, di informare tempestivamente i vertici del Dipartimento, qualora la stessa sia ritenuta di interesse, nonché i competenti Uffici Dipartimentali per i successivi adempimenti.

Da ultimo, il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, con circolare datata 12 marzo 2019, ha disposto, per l'applicazione delle "*Linee di indirizzo per la valorizzazione di un modello di relazione e coordinamento orientato a realizzare un quadro unitario di interventi delle articolazioni periferiche della Polizia di Stato, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*", diramate con circolare del 12 luglio 2017, l'adozione di apposite *Linee guida*, frutto di un apposito Gruppo di lavoro composto da rappresentanti, sia a livello centrale che territoriale, delle Specialità e da funzionari all'uopo designati da alcune Questure.

Le citate *Linee guida* sono volte a fornire modalità concrete di applicazione alle citate linee di indirizzo nonché le chiarificazioni necessarie per un migliore e fattivo coordinamento, nel rispetto dei diversi ruoli, tra tutti gli attori istituzionali chiamati sul territorio a garantire, ciascuno nei propri ambiti la sicurezza dei cittadini. È stato conseguentemente diramato a tutte le Questure e ai Compartimenti di specialità della Polizia di Stato un documento che si articola sulla illustrazione degli scenari tipici degli ambiti di Specialità e sull'individuazione di alcune linee operative per un più efficace modello

49) Tali strutture periferiche, come stabilito dall'articolo 4, comma 2, del d.P.R. n. 208/2001, "*concorrono, nell'ambito dei compiti inerenti alla specialità, al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica ed alle operazioni di polizia svolte dagli uffici delle Questure, secondo le disposizioni impartite dal Dipartimento della pubblica sicurezza, anche al fine del coordinamento tecnico-operativo dei servizi da espletarsi oltre l'ambito provinciale e, nell'ambito dei servizi dallo stesso disposti, dal Questore*".

relazionale tra le Questure e le Specialità stesse, con particolare riferimento al flusso informativo, oltre che al controllo del territorio, al governo e alla gestione degli eventi in ordine pubblico e alla comunicazione istituzionale.

Al riguardo, si è inteso regolamentare specifici ambiti operativi partendo dal presupposto che infrastrutture come le stazioni ferroviarie, le autostrade o strade extraurbane, le zone transfrontaliere, le aree portuali e quelle aeroportuali costituiscono una porzione del territorio provinciale e, in quanto tali, non possono che rientrare sotto la più ampia sfera di responsabilità del Questore, autorità tecnico-operativa di pubblica sicurezza.

In particolare, si è voluto incentivare un dialogo costante, costruttivo e leale tra Questore e Dirigenti del Compartimento/Zona di Specialità territorialmente competente, oltre che tra le dipendenti articolazioni, nonché la circolarità delle informazioni tra le Sale operative delle Questure e delle Specialità, ricorrendo a ogni forma di interconnessione tecnologicamente possibile. Rileva, a tale ultimo riguardo, che, con riferimento alla "*scenario operativo stradale*", un ruolo strategico viene esercitato dai Centri Operativi Autostradali (C.O.A.), che curano, sulle tratte di competenza, il coordinamento radio di tutte le pattuglie in servizio. Presso alcuni Compartimenti le sale operative compartimentali sono state unificate con i C.O.A., dando vita al Centro Operativo Polizia Stradale (C.O.P.S.).

Analogamente, con riguardo allo "*scenario operativo ferroviario*", il centro nevralgico della Specialità della Polizia di Stato è costituito dalle Centrali Operative Compartimentali (C.O.C.) che, tra l'altro, sono in grado di visualizzare le immagini provenienti dagli impianti di videosorveglianza attestati nelle stazioni e costituiscono il terminale di tutte le informazioni provenienti dalle pattuglie, dal personale ferroviario, dalle Centrali operative delle altre forze di polizia o di altri enti. I C.O.A. ed i C.O.C. si interfacciano, a livello centrale, con una unica sala "tecnica" centrale inter-specialità, costituita dalla Segreteria Tecnica della Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i Reparti speciali della Polizia di Stato, referente centrale per il Centro Situazione del Dipartimento.

Alla immediata segnalazione verbale alla Sala operativa della Questura in ordine al verificarsi di un evento di rilievo accertato dall'Ufficio di Specialità, deve seguire, da parte di quest'ultimo, un'apposita comunicazione scritta, fermo restando che il complessivo flusso di informazioni deve comunque essere improntato alla massima speditezza, al fine di consentire una tempestiva comunicazione al Centro Situazioni del Dipartimento attraverso l'Ufficio di Gabinetto della Questura territorialmente competente, che ne costituisce l'unico referente territoriale.

2.3. Confronto con il modello di flusso informativo dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia penitenziaria

Il modello organizzativo dei flussi informativi relativi a eventi di rilievo per l'ordine e la sicurezza pubblica vede, nell'Arma dei Carabinieri, in analogia al sopracitato modello della Polizia di Stato, un unico referente centrale, la Sala operativa del Comando Generale, inserita ordinativamente nell'ambito dello Stato maggiore - II Reparto - Ufficio Operazioni.

La Sala operativa è, in primo luogo, centro operativo di coordinamento e controllo di tutte le operazioni condotte dai Reparti carabinieri operanti in Italia e all'estero, dispone l'impiego di assetti specializzati o unità aereo-navali, prevalentemente in fase di urgenza (unità cinofile, subacquei, artificieri, squadre del G.I.S. o di Carabinieri Cacciatori, unità antiterrorismo), oltre che dei contingenti di reparti mobili, d'intesa con il Ministero dell'Interno, sulla base delle esigenze di ordine pubblico segnalate a livello provinciale.

Funge da centro di raccolta e monitoraggio di tutti gli eventi aventi rilevanza nazionale che accadono in Italia e all'estero, tenendo costantemente informato il Comandante generale, lo Stato maggiore e le autorità centrali. Riceve infatti dai reparti periferici comunicazioni, denominate "segnalazioni", anche per fatti connessi con l'impiego di contingenti dei Carabinieri presso le Ambasciate, ovvero in missione fuori area. In quest'ultimo caso, le segnalazioni sono inoltrate anche alla Sala operativa del Comando operativo di vertice interforze.

Per l'Arma, le segnalazioni rappresentano il primo strumento immediato e diretto per aggiornare, con la dovuta tempestività, aderenza e continuità, i Comandanti e le autorità responsabili ai diversi livelli, nonché le autorità centrali, e consentono, contemporaneamente, la raccolta e l'analisi di informazioni utili a indirizzare l'attività istituzionale nei diversi settori d'intervento e a definire gli obiettivi dell'azione di prevenzione e contrasto.

La materia è disciplinata da una pubblicazione[50] che definisce responsabilità, modalità e tipologia di informazioni da comunicare ai Comandi superiormente ordinati, ovvero a enti e organismi esterni all'Arma, interessati per specifiche competenze di settore. Formano oggetto di segnalazione gli arresti nonché i delitti, le violazioni amministrative alle leggi che disciplinano i settori di competenza dei reparti speciali e gli avvenimenti di rilievo provinciale e nazionale, d'interesse degli organi periferici e centrali, anche quando

50) Pubblicazione "*Guida per le segnalazioni*" n. G-4, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, edizione 2008.

accertati da altre forze di polizia, gli eventi di indole militare di specifica importanza ovvero suscettibili di divenire di dominio pubblico o che possano avere ripercussioni sull'ordine e la sicurezza pubblica.

Diversamente dal modello della Polizia di Stato, che vede un unico referente a livello provinciale, la responsabilità di inoltro delle segnalazioni ricade, prevalentemente[51], su tutti i Comandanti di Compagnia dell'organizzazione territoriale, i quali, notiziati dai Comandanti di Tenenza o di Stazione degli avvenimenti che si verificano nel proprio territorio, sono chiamati a informare i reparti gerarchicamente sovraordinati, formalmente entro sei ore dall'evento, fino anche al livello centrale, identificato nella Sala operativa del Comando Generale.

Esistono due tipologie di segnalazioni, la prima, detta "*interna*", indirizzata al rispettivo Comando provinciale e di Regione, per i fatti che assumono rilievo nel solo ambito provinciale, nonché al Prefetto e al Questore, dando così adempimento a quanto previsto dall'art. 14 della legge 121/81 che prescrive infatti l'obbligo per i comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri (e della Guardia di Finanza) di informare il Questore "*su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica*".

La seconda tipologia è quella "*completa*", indirizzata, oltre che agli enti e ai comandi succitati, anche a quelli sovraordinati, fino a livello centrale, per i fatti che, per gravità o importanza, assumono rilievo nazionale ovvero interessano gli organi centrali.

Quando si verificano eventi di rilevante entità, prescindendo dalla disciplina di inoltro delle segnalazioni, è previsto un obbligo di immediato preavviso, effettuato, a mezzo di comunicazione telefonica, dal Comandante di Compagnia o dall'Ufficiale più elevato in grado presente sul luogo, ovvero, in mancanza di Ufficiale, dal Comandante di Stazione o, in subordine, da un militare a ciò incaricato, solo qualora i primi ne fossero impediti.

Il preavviso va inoltrato al Comandante provinciale[52] affinché questi possa informare gli organi periferici, primo fra tutti il Prefetto[53], e alla Sala

---

51) I Comandanti Provinciali/Gruppo segnalano fatti e/o operazioni che coinvolgono il territorio di più Comandi di Compagnia; i Comandanti di Reparto operativo/Nucleo Investigativo di Gruppo segnalano le operazioni di servizio condotte dai reparti dipendenti; i Comandi dei Reparti speciali segnalano le operazioni di servizio condotte in proprio.

52) Nell'Arma dei Carabinieri, ai Comandanti Provinciali sono attribuite le funzioni di direzione, di coordinamento e di controllo dei reparti dipendenti, nonché la responsabilità dell'analisi e del raccordo delle attività operative e di contrasto della criminalità condotte nella Provincia anche dai reparti di altre organizzazioni dell'Arma (ex art. 173 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 "*Codice dell'ordinamento militare*").

53) L'art. 13 della l. 121/81 prevede che il Prefetto debba "*essere tempestivamente informato dal Questore e dai comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su quan-*

operativa del Comando Generale, al fine di consentire al vertice decisionale dell'Arma di assumere i dovuti provvedimenti, nonché informare gli organi centrali dello Stato senza ritardo o sovrapposizioni funzionali.

La Sala operativa provvede, inoltre, all'inoltro delle segnalazioni al Ministero della Difesa per i fatti di specifico interesse, nonché trasmette anche al Centro Situazioni del Dipartimento un riepilogo dei fatti di rilievo trattati nella giornata precedente. Tale flusso comporta l'inoltro di un documento contenente la descrizione di fatti su *eventi di rilievo, rapine gravi, incendi dolosi, attività di ordine pubblico, manifestazioni, scioperi, sistema carcerario, eversione* e *terrorismo*, nonché *protezione civile*.

Tale attività si inserisce nel più ampio principio di continuo e costante interscambio di notizie in ordine agli eventi più significativi sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, integrata, tra l'altro, da contatti diretti tra i rispettivi Responsabili – il Direttore del Centro Situazioni e il Capo Sala operativa – soprattutto per eventuali esigenze di approfondimento, ovvero per lo scambio informativo, in tempo reale, di fatti connotati dal carattere di urgenza e/o emergenza. Il flusso delineato costituisce il percorso prescritto per veicolare, in tempo reale se necessario, le notizie dal territorio fino al Centro e che vede impegnati, in prima persona, i Comandanti dei reparti.

Tali flussi non esauriscono il quadro complessivo delle informazioni che, di fatto, si realizza al verificarsi di eventi, anzi ne costituiscono una minima parte, in quanto il volume principale va a incanalarsi, in primo luogo, nel flusso comunicativo che si realizza tra il personale operante e le rispettive Centrali operative e, in secondo luogo, tra queste ultime verso le paritetiche strutture operative della Polizia di Stato, anche di specialità, per l'indispensabile coordinamento e supporto, ovvero, se necessario, verso gli organismi di soccorso pubblico, sanitario o di protezione civile. Comunicazioni che pertanto rientrano nel più ampio contesto dei flussi di comunicazione avente un prevalente carattere "operativo" e che, nella realtà quotidiana, "fanno la differenza" nel garantire o meno in maniera efficace la sicurezza al cittadino e al personale che opera "sulla strada".

Tale osservazione consente, in questa circostanza, di evidenziare quello che appare essere una importante differenza tra il modello di flusso delineato per la Polizia di Stato da quello in vigore per l'Arma dei Carabinieri. Quest'ultimo infatti trova collocazione, anche formale, nel canale comunicativo esistente e proprio dei Comandanti, e non in quello di Uffici o Centrali operative. Questa differenza, apparentemente sottile, si ritiene essere rilevan-

---

to comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella Provincia".

te, in quanto garantisce una personale, diretta assunzione di responsabilità nel definire *perché* comunicare, *quando* comunicare e *cosa* proporre per la risoluzione di eventuali problematiche, soprattutto in situazioni di emergenza, ovvero di incertezza, responsabilità che è oggettivamente differente da quella di un Ufficio o di una Sala operativa. In questi ultimi casi, anche se in maniera indiretta e non voluta, la comunicazione potrebbe assumere condizionamenti di contesto, propri di una gestione "burocratica" ovvero "operativa" del fatto, differenti da quelli riferibili a una linea di Comando, con riflessi in termini, soprattutto, di tempestività delle reazioni decisionali.

Il *Corpo delle Guardia di Finanza*, analogamente alla struttura ordinativa dell'Arma dei Carabinieri, tipica di una organizzazione a ordinamento militare, nonché in adempimento degli stessi succitati obblighi di legge, prevede un flusso informativo a livello provinciale, nonché fino al livello centrale del Comando Generale dove, in particolare, le funzioni di raccolta, monitoraggio e prima analisi sono svolte dalla Centrale operativa del III Reparto Operazioni.

L'accesso, lo sfruttamento e la condivisione delle informazioni, la loro elaborazione e organizzazione rappresentano per il Corpo, a livello strategico, occasione rilevante per ottimizzare le azioni di prevenzione e repressione dei fenomeni illeciti, attraverso il sapiente utilizzo del patrimonio informativo. La tematica attinente al flusso delle comunicazioni tra i Reparti del Corpo ed il Comando Generale è resa organica attraverso direttive interne e un manuale tecnico, al fine di renderla corrispondente al contesto in cui operano le diverse componenti del Corpo.

In merito, con riferimento alla tematica dell'ordine e della sicurezza pubblica, sono stati preventivamente individuati alcune tipologie di flussi di comunicazioni a seconda che trattino fatti di notevole importanza relativi a servizio e/o attività operativa, nonché a risultati di servizio di rilievo per i quali scaturisce l'obbligo di comunicazione alla Centrale operativa del Comando Generale da parte dei Reparti nel cui ambito si sono verificati i fatti oggetto di segnalazione, prevendendo, nei casi di particolare gravità o rilevanza nazionale, una anticipata comunicazione telefonica.

La forma e i contenuti delle comunicazioni sono strutturati attraverso modelli standardizzati di compilazione per ciascun settore di servizio, al fine di conferire all'informazione omogeneità di rappresentazione e di soddisfare le essenziali esigenze conoscitive. Analogamente, sono preventivamente individuati in apposite schede, per ogni tipologia di comunicazione, tutti i destinatari "per competenza" e "per conoscenza" a cui deve necessariamente essere indirizzata la comunicazione.

In considerazione di quanto descritto, il Comando Generale della Guardia di Finanza, tramite la Centrale operativa, assicura un interscambio di notizie con il Centro Situazioni del Dipartimento, sui fatti o eventi più significativi sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Infine, in materia di impiego del comparto navale, le Centrale operativa è chiamata, in attuazione dell'art. 4 comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 177, che assegna alla Guardia di Finanza il compito di assicurare, con propri mezzi navali, il supporto alle altre forze di polizia per le attività connesse con i compiti di istituto, a gestire direttamente le richieste di mezzi navali provenienti dalle strutture centrali delle due ultime istituzioni e, per il tramite dei Comandi provinciali del Corpo, quelle provenienti dalle Questure, a favore dei reparti della Polizia di Stato.

Presso gli Uffici centrali del *Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*, oggetto di manovra di riordino nel 2016[54], opera la Sala Situazioni dipartimentale. La struttura, istituita con Provvedimento del Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria datato 11 dicembre 2003, è inquadrata nell'ambito dell'Ufficio III - Attività ispettiva e controllo, a sua volta articolazione dell'Ufficio del Capo Dipartimento. La Sala Situazioni[55] costituisce un circuito permanente informatico e telematico tra l'Amministrazione centrale e le strutture dipendenti periferiche, attraverso la raccolta e l'analisi dei dati a scopo gestionale, informativo e di supporto decisionale. La stessa procede, in particolare, alle attività di raccolta, monitoraggio e analisi dei dati relativi a situazioni di criticità verificatesi all'interno degli Istituti penitenziari, il tutto attraverso l'uso di tre applicativi informatici: "Eventi critici", "Sistema informativo direzionale" e "Sistema informativo centrale".

L'attività ordinaria di monitoraggio consiste nel ricevere, richiedere, raccogliere, elaborare e verificare le notizie riguardanti i dati e gli eventi inseriti, nonché di assumere ogni informazione utile sugli interventi posti in essere e sulle misure adottate a livello locale, regionale e centrale. Gli eventi, fermo restando le tempestive comunicazioni da parte della Direzione della struttura periferica alle competenti Direzioni generali, dovranno essere oggetto di comunicazione alla Sala Situazioni attraverso l'immissione del dato nel pertinente applicativo. In particolare, l'inserimento degli eventi nell'applica-

54) Decreto ministeriale 2 marzo 2016 "Individuazione presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti e l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'articolo 16, commi 1 e 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84, nonché l'individuazione dei posti di funzione da conferire nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63".

55) *Https://www.giustizia.it*.

tivo "eventi critici", che rivestano carattere di alta priorità, dovrà avvenire, attraverso opportune disposizioni organizzative del Comandante, nell'immediatezza e comunque entro e non oltre due ore dal verificato episodio e annunciati, nell'urgenza, anche per le vie brevi.

La Sala Situazioni assicura una regolare interfaccia con il Centro Situazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza ogni qualvolta fatti o eventi che attengono alla realtà degli istituti penitenziari possono avere, a vario titolo, riflessi sull'ordine e sulla sicurezza pubblica.

3. La gestione delle informazioni da parte di altri attori del "sistema di sicurezza" nazionale

3.1. Le Polizie locali. Il contributo informativo nell'ambito delle politiche di "sicurezza integrata"

Gli operatori delle Polizie locali rappresentano attori del "sistema sicurezza" in ragione delle attribuzioni e dei compiti istituzionali conferiti[56] e della qualifica di agenti di pubblica sicurezza conferita con decreto dal Prefetto, su richiesta motivata dell'Amministrazione comunale interessata, nonché in connessione con le attribuzioni degli enti locali e del Sindaco, in particolare, incrementate nel tempo, verso il quale il Comandante del Corpo è responsabile dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico operativo degli appartenenti[57].

In tale quadro, negli ultimi anni, il ruolo delle Polizie locali è diventato sempre più importante, apportando una visione dei problemi legata alle dinamiche locali del territorio, nonché contribuendo alle attività di controllo, svolte anche in collaborazione e coordinamento con le forze di polizia a competenza generale, in attuazione di un modello di "sicurezza partecipata" più aderente al complesso quadro esigenziale di sicurezza pubblica.

Le origini di tale collaborazione si rinvengono già nell'art. 20 della legge n. 121/1981, come modificato dalla legge n. 128/2001, che prevede

56) L'art. 5 dell'ordinamento della Polizia locale (Legge Quadro n. 65/1986) stabilisce che chi svolge servizio di Polizia Locale, «nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie competenze», esercita anche funzioni di polizia amministrativa locale, funzioni di polizia giudiziaria, con la qualità di agente di polizia giudiziaria, se operatore, o di ufficiale di polizia giudiziaria, se responsabile del servizio o del Corpo o addetto al coordinamento e al controllo (art. 57 del c.p.p.), servizio di polizia stradale e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza (art. 3 della legge n. 65 del 1986).

57) Articolo 9, c. 1, legge n. 65/1986.

forme di partecipazione dei Sindaci e dei responsabili delle Polizie municipali alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica allorquando debbano trattarsi problematiche riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Inoltre, nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio, la collaborazione della Polizia locale ha trovato un primo formale riconoscimento normativo nell'art. 17 della legge n. 128/2001 ed è stata ulteriormente enfatizzata dal d.l. n. 92/2008 (c.d. "*Pacchetto sicurezza 2008*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125) che, nel disciplinare le attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale – riformando l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 ("*Testo unico degli Enti locali*") – ha attribuito all'autorità comunale, tra l'altro, la responsabilità di assicurare la necessaria cooperazione della Polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento del Ministro dell'Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

In particolare, l'art. 7 del citato "Pacchetto sicurezza 2008" ha previsto la possibilità di estendere l'applicazione dei piani coordinati di controllo del territorio anche ai comuni diversi da quelli dei maggiori centri urbani, definendo i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale delle Polizie locali e gli organi di polizia dello Stato. Allo stesso tempo, si è dato massimo impulso allo scambio informativo tra la Polizia locale e le forze di polizia, attività indispensabile per una maggiore efficacia dell'azione di controllo sul territorio.

In linea con tale indirizzo, si è posto, da ultimo, il decreto-legge n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, recante "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*" che nel presentare, all'articolo 2, le linee generali per la promozione della sicurezza integrata, prevede espressamente che la collaborazione tra le forze di polizia e la Polizia locale avvenga nei settori dello scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, dell'interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della Polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e della regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio, oltre che dell'aggiornamento professionale integrato.

Con riferimento all'accesso alle banche dati di polizia da parte del personale della Polizia locale, il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, ha aperto a quest'ultimo personale, munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, la possibilità di accedere agli "schedari" del C.E.D. del Dipartimento della

pubblica sicurezza relativi ai veicoli rubati e ai documenti sottratti o smarriti. Tale facoltà è stata estesa, infine, dal citato "Pacchetto sicurezza 2008"[58], agli archivi dei permessi di soggiorno e, infine, con il decreto-legge n. 113/2018, alle segnalazioni concernenti provvedimenti di ricerca o rintraccio ai fini anche di cattura nei confronti delle persone sottoposte a controllo (c.d. "provvedimenti attivi").

Al riguardo, nel 2018, la Camera dei Deputati, con Atto n. 242[59], ha presentato una proposta di legge tesa a emanare "*disposizioni per il coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale*" ed, inoltre, il *Garante per la protezione dei dati personali* ha espresso parere favorevole[60] su uno schema di decreto del Ministro dell'Interno, recante le modalità di accesso per via telematica al C.E.D., da parte della Polizia municipale, per la consultazione dei dati e delle informazioni relativi ai documenti d'identità rubati o smarriti e ai permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati. Provvedimenti normativi che tuttavia non risulta abbiano ancora trovato attuazione.

Infine, uno specifico sviluppo delle iniziative di collaborazione in materia di sicurezza ha riguardato i sistemi di videosorveglianza urbana e di teleallarme, che si sono affermati quali efficaci strumenti per il potenziamento tecnologico delle attività di vigilanza, consentendo sia un più rapido intervento delle forze di polizia, sia l'acquisizione di immagini utili allo sviluppo delle investigazioni. L'attivazione di sistemi di videosorveglianza urbana ha ricevuto un impulso notevole negli ultimi anni e costituisce, da ultimo, un'ulteriore direttrice di intervento indicata dall'art. 5, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 14/2017.

Nella prassi, se ne prevede il potenziamento anche attraverso progetti che abbinano alla visione delle immagini, da trasferire alle centrali operative delle forze di polizia, la lettura delle targhe degli autoveicoli in transito, da collegare alla banca dati interforze per rilevare i mezzi oggetto di furto. Al riguardo, agli organi di Polizia locale è devoluto, in via ordinaria, il monitoraggio delle immagini e, nei casi in cui vengano riscontrati allarmi o anomalie, il conseguente allertamento della sala o centrale operativa delle forze di polizia, cui è ricondotta l'attivazione delle conseguenti misure di intervento,

58) L'articolo 8, comma 1-bis, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla legge n. 125 del 2008, prevede che siano stabiliti i collegamenti con il Centro Elaborazioni Dati (CED) del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, anche a mezzo della rete informativa telematica dell'ANCI, per l'accesso del personale della polizia municipale alle informazioni relative ai documenti d'identità rubati o smarriti e ai permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati.

59) *Http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.242.18PDL0006270.pdf.*

60) *Https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9022276*.

ferma restando la possibilità di disporre delle immagini da parte degli organi investigativi a seguito della commissione di un delitto.

3.2. Le Polizie private. Il contributo informativo da parte del settore della "sicurezza sussidiaria"

Tra gli attori del "*sistema sicurezza*" possono essere inseriti anche le Guardie particolari giurate, gli Istituti di vigilanza privata[61] e gli altri operatori a vario titolo operanti nel settore della c.d. "sicurezza sussidiaria", da intendersi come quel complesso di attività volte a evitare danni o pregiudizi alla libera fruizione dei beni, svolte da soggetti privati, a integrazione di quelle assicurate dagli ufficiali e dagli agenti di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria.

Uno sviluppo delle attività di sicurezza esperibili da soggetti privati, oltre a rendere più proficua l'attività complessiva di vigilanza del territorio ed essere idoneo a valorizzare e implementare le professionalità di settore, consente il recupero di forze di polizia da destinare a compiti più specifici.

La Guardia particolare giurata, in possesso di requisiti utili al rilascio del titolo di polizia, è autorizzata a tutelare i beni, mobili ed immobili di privati o enti anche pubblici, ed è inquadrata giuridicamente come "incaricato di pubblico servizio"[62] (ex art. 138 T.U.L.P.S.).

Pur non essendo agenti di pubblica sicurezza, il servizio delle guardie particolari giurate è posto sotto la diretta vigilanza del Questore[63] e gli Istituti

---

61) L'attività delle guardie particolari giurate e degli istituti di vigilanza è disciplina dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) e dal relativo regolamento di esecuzione (Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635), nonché dal regio decreto 26 settembre 1935, n. 1952 "*Disciplina del servizio delle Guardie Particolari Giurate*". La normativa di riferimento è stata profondamente innovata dall'art. 4 del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (convertito nella legge 6 giugno 2008, n. 101) e dal decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008 n. 153, adeguando, tra l'altro, la materia alle regole comunitarie. L'*iter* di adeguamento normativo alle disposizioni comunitarie della disciplina italiana in materia di sicurezza privata, ha richiesto ulteriori interventi amministrativi di attuazione:
a) D.m. 1 dicembre 2010, n. 269: "*Disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-bis e 257-bis del regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché dei requisiti professionali e di capacità tecnica richiesti per la direzione dei medesimi istituti e per lo svolgimento di incarichi organizzativi nell'ambito degli stessi istituti*";
b) D.m. 25 febbraio 2015, n. 56, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - S.G. n. 107 del 11.5.2015.

62) L'art. 4, lett. g), n. 3, d.l. n. 59/2008, ha aggiunto un comma all'art. 138 T.U.L.P.S., che dispone: "*Salvo quanto diversamente previsto, le guardie particolari giurate nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili e immobili cui sono destinate rivestono la qualità di incaricati di pubblico servizio*".

63) Articolo 1 regio decreto 26 settembre 1935, n. 1952 "*Disciplina del servizio delle Guardie Parti-*

di vigilanza, in particolare, sono chiamati a inviare giornalmente al Questore un foglio notizie dei fatti costituenti reato[64] e, peraltro, sono tenuti a prestare la loro opera a richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e i loro operatori sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria[65].

A questo contesto normativo si riconducono le iniziative finalizzate a coinvolgere le pattuglie degli istituti di vigilanza privata nei compiti di osservazione e immediata segnalazione di ogni situazione sospetta alle centrali operative delle forze di polizia, emblematicamente pubblicizzate dal Protocollo d'intesa "Mille occhi sulla città", siglato l'11 febbraio 2010 tra il Ministro dell'Interno e le Organizzazioni comparativamente rappresentative degli Istituti di vigilanza privata.

I sottoscrittori, nella circostanza, rilevata la necessità di realizzare la massima collaborazione tra le autorità di pubblica sicurezza, le forze di polizia dello Stato, la Polizia locale e gli Istituti di vigilanza privata, cui è demandato, ai sensi dell'art. 256-*bis*[66] del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (e ss. modificazioni), lo svolgimento dei servizi di "sicurezza complementare", hanno inteso favorire l'adozione, in ogni Provincia, di programmi di collaborazione informativa, attraverso i quali gli istituti di vigilanza privata sono stati chiamati ad assicurare la trasmissione di dati e notizie di interesse, anche sulla base di segnalazioni loro pervenute, utilizzando sistemi idonei ad assicurare una rapida comunicazione[67].

Tutto ciò ha implicato, naturalmente, dei riflessi diretti sulle tematiche coordinamentali e, in particolare sul coordinamento tra le forze di polizia e sul raccordo tra queste, le Polizie locali e gli Istituti privati sopra ricordati, che sono stati affrontati in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

---

colari Giurate".

64) Obbligo previsto, in genere, dal r.d.l. 12 novembre 1936, n. 2144, che, per quanto riguarda il servizio, prevede (art. 1) che gli Istituti siano posti alle dipendenze del Questore e, nello specifico, dal d.m. 1 dicembre 2010, n. 269, Allegato D, "Requisiti operativi minimi degli Istituti di vigilanza e regole tecniche dei servizi".

65) Articolo 139 T.U.L.P.S.

66) L'art. 256-*bis* (introdotto dal d.P.R. n. 163 del 2008), al comma 2, lett. a), prevede che tale attività si possa svolgere "*ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica*".

67) A tal fine, sono stati chiamati ad adottare misure organizzative atte ad individuare un unico punto di contatto per la trasmissione delle comunicazioni alle forze di polizia a competenza generale ed alle Polizie locali. Tali informazioni devono essere inoltrate, in via generale, alla sala operativa della Questura, nel caso di segnalazioni riguardanti il capoluogo di Provincia, ed alla centrale operativa del Comando Provinciale dei Carabinieri, negli altri casi, nonché alle centrali operative delle Polizie Locali, ove esistenti, per quanto attiene alla sicurezza urbana.

3.3. Il contributo delle "*associazioni di osservatori volontari*" e dei progetti di "*controllo del vicinato*"

Negli ultimi dieci anni, in particolare, sono stati valorizzati i percorsi di cittadinanza attiva e di partecipazione dei cittadini a un più ampio concetto di sicurezza integrata, i quali, allo scopo di contribuire all'innalzamento degli standard di sicurezza della comunità di appartenenza, possono, attraverso un'attività di osservazione, fornire informazioni utili alle forze di polizia.

In merito, nel 2009, il Ministro dell'Interno, in aderenza alle previsioni di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94, dichiarate successivamente in parte incostituzionali[68], ha emanato un apposito Decreto[69], con cui si è proceduto a disciplinare le attività delle "*associazioni di osservatori volontari*" per la segnalazione alle Polizie locali e alle forze di polizia di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana. Il provvedimento ha previsto, in particolare, l'iscrizione delle associazioni in un apposito elenco istituito presso le Prefetture, alla quale provvede il Prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, previa verifica del possesso di determinati requisiti da parte delle associazioni e degli osservatori volontari.

Tale linea di indirizzo ha, da ultimo, trovato collocazione nell'ambito delle "*Linee Guida per l'attuazione della sicurezza urbana*" di cui all'art. 5 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni nella legge 18 aprile 2017, n. 48 – approvate su proposta del Ministro dell'Interno il 26 luglio 2018 in sede di Conferenza Sato-Città ed autonomie locali – prevedono il coinvolgimento della società civile nei progetti finalizzati al miglioramento della sicurezza urbana, mediante forme di partecipazione che sono alla base della crescita dei livelli di sicurezza percepita.

Tali complessive disposizioni hanno portato, nel tempo, in particolar modo nel centro-nord Italia, alla sottoscrizione, a livello di Prefettura, di protocolli volti all'istituzione dei c.d. progetti di "*Controllo del vicinato*"[70], analoghi a modelli adottati a livello europeo sotto la denominazione di *Nei-*

---

68) La Corte costituzionale con sentenza del 21-24 giugno 2010, n. 226 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 ("Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"), limitatamente alle parole "*ovvero situazioni di disagio sociale*".

69) Decreto del Ministro dell'Interno 8 agosto 2009 recante "*Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94*".

70) A titolo di esempio, i Protocolli sottoscritti presso le prefetture di Arezzo e Pisa: *https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/vademecum_protocollo_arezzo_il_controllo_del_vicinato.pdf*; *http://www.prefettura.it/pisa/contenuti/Protocollo_controllo_del_vicinato_2019-10455810.htm.*

ghbourhood Watch Association. Gli obiettivi perseguiti sono quelli, in primo luogo, di migliorare il rapporto tra le forze di polizia e le comunità locali, scambiando informazioni – tramite un "*Coordinatore*" che ne fa da convogliatore – utili alla segnalazione di condizioni che possano favorire la criminalità, aumentando conseguentemente anche la percezione di sicurezza.

Fermo restando l'assoluto divieto a iniziative personali o collettive di pattugliamento del territorio, oltre che di utilizzare uniformi, emblemi, segni o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, alle forze di polizia statali e locali, alle forze armate o ad altri Corpi dello Stato, si è così inteso favorire lo sviluppo di una cultura della partecipazione alle tematiche della sicurezza urbana e della collaborazione attiva dei cittadini attraverso una comunicazione efficace e tempestiva dei fatti osservati sul territorio, grazie all'opera di mediazione di *coordinatori* dei residenti, appositamente formati dalle stesse forze di polizia, chiamate a fornire numeri di telefono e indirizzi e-mail da utilizzare per l'apposita esigenza e individuare dei responsabili del progetto che possano fungere da referente.

In merito, tuttavia, è opportuno evidenziare che la Corte costituzionale, intervenuta[71] nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge regionale tesa a promuovere proprio il "*controllo del vicinato*", per violazione del dettato costituzionale che prevede l'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e la riserva alla legge statale della disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in questa materia, ha dichiarato che la "*pronuncia di illegittimità costituzionale riposa esclusivamente sulla ritenuta invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore statale*"[72].

---

71) Con la sentenza n. 236 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34, recante "Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità", con riferimento agli artt. 117, comma 2, lett. h), e 118, comma 3, della Costituzione. La legge regionale era tesa, in sintesi, a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5).

72) La Corte rilevando, di fatto, una carenza normativa nel settore, ha infatti sostenuto che "*resta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento – funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020) – di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all'obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l'organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento, quello menzionato, che ben potrebbe essere ricondotto all'ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di*

4. Problematiche e possibili linee di sviluppo

4.1. Ricercare l'equilibrio tra correttezza, tempestività e completezza

Ogni organizzazione, sia essa militare o civile, da sempre si basa, e dovrà sempre di più farlo nel prossimo futuro, su due concetti correlati e mutualmente supportati, la superiorità informativa e la tempestività decisionale[73]. L'epoca che stiamo vivendo procede a una velocità superiore rispetto al passato, con il conseguente mutamento della quantità di informazioni potenzialmente a nostra disposizione. Inoltre, le moderne innovazioni tecnologiche rendono virtualmente infiniti i vantaggi acquisibili nel campo dello sfruttamento delle fonti informative ordinarie e non.

I miglioramenti tecnici delle comunicazioni e delle relative procedure di gestione possono offrire un immediato accesso alle informazioni relative alle situazioni di interesse e alle condizioni effettive dello strumento posto a disposizione, in modo da creare un immediato vantaggio di conoscenza, prontamente spendibile sul piano operativo. Sempre di più, quindi, la superiorità informativa rappresenterà la risorsa essenziale per supportare efficacemente i decisori e per facilitare, a ogni livello, un'elevata condivisione delle informazioni, per una più approfondita conoscenza e un maggiore apprezzamento della situazione, anche a livello preventivo.

Fatta tale premessa, è bene evidenziare che l'aumento delle informazioni non porta, di per sé, a una maggiore conoscenza, invero, "*l'eventuale sovrabbondanza di esse può creare una situazione di "affollamento" nella quale diventa sempre più difficile individuare quelle veramente utili*"[74].

Nel 1964, Bertram Gross coniò il termine "*information overload*"[75], per definire il processo che si verifica quanto l'*input* in un sistema supera la sua capacità di elaborazione, con la conseguenza che, se vengono date troppe informazioni a coloro che devono prendere una decisione, si verificherà un calo nella qualità delle loro scelte. Oggigiorno utilizziamo il termine "bulimia informativa" per descrivere lo stesso concetto, fenomeno ulteriormente ed enormemente ingigantito in conseguenza della digitalizzazione del nostro mondo. Con l'aumentare delle tecnologie e delle connessioni in nostro pos-

---

numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni".

73) Cfr. *Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, in *www.difesa.it/SMD_/CaSMD/concetto_strategico_casmd/Pagine/Indice.aspx*.

74) A.M. Di Paolo, *Elementi di Intelligence e tecniche investigative e d'analisi*, Laurus Robuffo, Roma, 2000, p. 19

75) *Www.interaction-design.org/literature/article/information-overload-why-it-matters-amd-how-to-combat-it*.

sesso, si è verificato un aumento esponenziale delle informazioni a noi accessibili, con conseguente maggiore possibilità di confusione e con anche maggiore probabilità di raccolta di dati manipolati, quando pure non veritieri o appartenenti alla neo coniata categoria della "*post-verità*"[76].

La compulsività nella creazione di informazioni di largo consumo è un limite molto grande per la società moderna e rischia di creare ulteriori divisioni tra le persone, in quanto foriera di incertezze, pregiudizi e paure, ovvero, nei casi peggiori, di discriminazione e odio, con conseguenti riflessi sulla sicurezza pubblica, reale e percepita. A questo si aggiunge, la tendenza, alcune volte rilevata "sul campo", da parte di alcune testate giornalistiche a tiratura locale, di puntare esclusivamente sulla rapidità e sulla attrattività della notizia, piuttosto che sulla veridicità e completezza dei contenuti che, per ovvie ragioni, richiederebbero maggiori tempi e maggiore impegno nell'approfondimento.

Nel complesso quadro appena delineato, a cui si aggiunge la costante disparità derivante dal confronto tra le esigue risorse disponibili e i rilevanti problemi operativi da superare, si impone un impiego delle forze calibrato, che deve essere assolutamente ottimizzato al risultato da conseguire. Appare pertanto inopinabile che una corretta gestione dei flussi informativi dal territorio verso il centro, qualora non strettamente attinente a eventi singoli, debba essere anticipata da una preventiva comunicazione di un quadro della minaccia, il più circoscritto possibile in termini di tempo e di luogo, ovvero di quanto ritenuto di maggiore interesse istituzionale, come potrebbe esserlo la tutela di determinate fasce deboli o minacciate della società (es. violenza di genere, intimidazioni nei confronti di giornalisti e operatori sanitari nell'attuale periodo pandemico, ecc.), la tutela di interessi diffusi ricadenti nell'ambito del lavoro, della salute e dell'ambiente (es. incidenti sul luogo di lavoro, carenze igieniche nelle strutture ospedaliere e presso le residenze sanitarie assistenziali, versamenti e incendi di rifiuti, ecc.), o soltanto di prevenzione di particolari turbative dell'ordine pubblico (es. manifestazioni di protesta non autorizzate, *rave party*, ecc.), al fine di evitare generalizzazioni foriere di incertezze e/o di disinteresse.

Il quadro esigenziale dovrà possibilmente essere attinente al territorio di riferimento, ovvero, se ritenuto "sensibile" prescindendo da questo, esse-

76) Parola dell'anno nel 2016 (Oxford Dictionary). Tre significati: oltre la verità, cioè il superamento fino a determinarne la perdita di importanza (verità dei post); la post-verità come eufemismo per indicare semplicemente un falso; la post-verità come concetto virtuale slegato e successivo alla verità della realtà fisica (post-fattuale). Contributo di docenza nelle lezioni di "*Comunicazione, reti e ricerca sociale*" del XXXVII Corso di Alta Formazione.

re espressamente indicato, nonché dovrà ricevere nel tempo un periodico e puntuale aggiornamento, in considerazione dei fisiologici cambiamenti che avvengono su base sociale, ambientale ed economica. Tali indicazioni, seppur parziali, fornite dal centro al territorio, potranno essere oggetto di approfondimento nella sede interforze tipica di livello provinciale, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, primo e fondamentale organo di consulenza del Prefetto su cui infatti ricade, come ampiamente illustrato, la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia.

Tutto questo risulterà utile per creare una priorità nelle segnalazioni da parte di tutti gli operatori delle le forze di polizia operanti sul territorio, con conseguente più puntuale capacità di contrasto o soltanto di attivazione di un sistema di allerta rapido a favore delle autorità di pubblica sicurezza. Allo stesso modo, l'attività di valutazione condotta a livello centrale dei flussi provenienti dal territorio potrà far emergere sintomi di una minaccia non preventivamente ipotizzata o individuata, con discendente segnalazione dell'esigenza di attenzionare specifici eventi di possibile interesse nel più ampio contesto predittivo.

Evidenziata la necessità di creare un processo che segnali delle priorità di interesse, finalizzato a evitare inutili e infruttuose generalizzazioni o soltanto colposa disattenzione, appare opportuno passare alla descrizione delle condizioni che l'informazione dovrà integrare per essere efficace rispetto agli intenti. Al riguardo, se è vero che la cattiva gestione di un problema è spesso frutto di decisioni superficiali, adottate sulla scorta dell'errata, tardiva o incompleta conoscenza di un fenomeno o di una situazione, ne consegue che correttezza, tempestività e completezza devono essere le caratteristiche che l'informazione deve possedere affinché su di essa si possano fondare decisioni giuste ed efficaci.

In particolare, la correttezza del dato informativo costituisce il presupposto logico di qualsiasi successiva analisi, nella considerazione che informazioni complete e tempestive, e tuttavia errate, non potrebbero che condurre a decisioni sbagliate. Stante quindi l'irrinunciabilità alla correttezza, laddove non sia possibile riunire immediatamente le ulteriori sopra citate caratteristiche, quale seconda condizione si tenderà a privilegiare la tempestività, nella considerazione che un dato informativo ha valore soltanto se la sua utilizzazione arriva a tradursi, in tempo utile, in provvedimenti concreti. Se, infatti, l'informazione corretta e tempestiva, seppur parziale, potrebbe essere efficacemente utilizzata nell'immediato per poi essere integrata in seguito, l'informazione corretta e completa, che giunga tardivamente, rischia di porsi alla base di scelte giuste, ma ormai inefficaci.

È ovvio dunque che quando il concetto di informare si sposta sul piano della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, vengano in rilievo amministrazioni complesse, articolate e plurime con la necessità di predisporre meccanismi sempre più efficaci di raccolta, elaborazione, diffusione e scambio dei dati, sulla base di un quadro della minaccia e di priorità operative preventivamente definito a livello di vertice.

Se dunque la conoscenza è presupposto del decidere bene, il sistema della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica deve essere capace di portare all'attenzione del decisore informazioni provenienti da fonti attendibili, raccolte, verificate e interscambiate dalle articolazioni periferiche, filtrate da strutture intermedie per evitare ridondanze e successivamente convogliate verso un organismo che elabori un quadro informativo d'insieme che consenta al vertice decisionale di adottare scelte rapide ed efficaci. Allo stesso tempo, è necessario promuovere e favorire l'osmosi informativa sul piano orizzontale e la cooperazione nel campo interistituzionale, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori che, a seconda del caso concreto, siano in grado di fornire un rilevante e qualificato contributo, per giungere a scelte decisorie che tendano sempre di più a prevedere le potenziali difficoltà tecnico operative o, addirittura, anticipare il problema, consentendo ogni accorgimento utile a prevenire o fronteggiare eventuali criticità dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Qualunque sia l'ambito in cui si debba operare, appare indiscutibile che la conoscenza dei fenomeni sia da considerare un primario fattore di successo e, pertanto, la conoscenza e la comprensione delle situazioni, attraverso la gestione delle informazioni, deve essere considerata una "abilità" fondamentale che tutte le forze di polizia devono perseguire.

Le informazioni sono lì a nostra disposizione, la cosa più importante, di conseguenza, è creare, una volta definite e pubblicizzate le priorità di intervento, il giusto ambiente organizzativo che, fondato su processi efficaci di comunicazione, fiducia e collaborazione, consenta a ogni singolo operatore di polizia, a ogni livello, di esprimere responsabilmente la propria sensibilità a raccoglierle e, soprattutto, con coraggio, a trasmetterle ai superiori livelli, senza timore di sbagliare, con l'intima convinzione di perseguire la *giusta causa*[77], il diritto alla sicurezza individuale e collettiva.

77) Secondo S. Sinek, una "giusta causa" è una causa così giusta che sei disposto a sacrificare i tuoi personali interessi pur di far avanzare la causa, ed è una delle cinque cose di cui si ha bisogno per condurre i "giochi infiniti" della vita. Si ha anche bisogno di: una squadra che si basi su un rapporto di fiducia ("*trusting team*"), un degno rivale ("*worthy rival*"), una strategia flessibile ("*flexible playbook*") e, infine, del coraggio di condurre ("*courage to lead*"). Cfr. S. Sinek, *The Infinite Game*, Portfolio/Penguin, U.S.A., 2019, p. 24.

4.2. Esigenza di circolarità e reciprocità informativa

In presenza di tante informazioni e, soprattutto, di più organismi deputati alla raccolta e alla trasmissione – una pluralità che si manifesta in ragione di differenti competenze territoriali ovvero di specialità di intervento – diventa importante, se non imprescindibile, assicurare la circolarità delle stesse, al fine di garantire efficienza ed economicità di gestione.

I modelli organizzativi che utilizzano la procedura della circolarità informativa si dimostrano pienamente funzionali, consentendo all'intera organizzazione di disporre di uno strumento standardizzato di raccolta delle informazioni che faciliti i processi di analisi e conseguentemente quelli decisionali, ai vari livelli. Infatti, la sistematicità conferita alla comunicazione interna circolare, sia in senso verticale che orizzontale, favorisce una generale e costante condivisione del patrimonio informativo e, sul piano operativo, il coordinamento delle attività preventive e di contrasto tra tutte le componenti interessate, migliorando la risposta rispetto al preliminare, individuato, quadro esigenziale.

Conseguentemente, la circolarità informativa scongiura episodi di sclerosi amministrativa e consente di veicolare l'informazione sino al livello deputato a prendere la decisione, per poi, fermo restando il rispetto dei principi di stretta conoscibilità e riservatezza, ritornare verso il basso affinché la determinazione stessa trovi realizzazione sul piano tecnico-operativo.

In tale contesto, si ritiene opportuno soffermarsi su un ulteriore specifico aspetto di possibile criticità che attiene ai limiti derivanti dai modelli organizzativi territoriali dei reparti delle forze di polizia – avente carattere tipicamente "geografico" – di fronte a fenomeni o eventi che interessano più territori, spesso confinanti, contigui per dinamiche ambientali, storiche, culturali o solamente economici.

La strutturazione ordinativa, tesa a definire la compartimentazione in aree territoriali omogenee, risponde all'esigenza di individuare puntualmente le responsabilità di controllo, intervento e azione; questo è valido tanto per l'azione di contrasto ai fenomeni delittuosi, propria dell'attività di polizia giudiziaria, quanto per le azioni di prevenzione dei reati o, ancora più in generale, di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Tale modello organizzativo, tipico di organizzazioni complesse, tuttavia non trova spesso rispondenza con quello dei fenomeni o degli eventi di interesse per la sicurezza pubblica che, infatti, non hanno confini comunali, provinciali, regionali o nazionali. In via ordinaria, il "sistema di sicurezza pubblica" fronteggia tale aspetto fisiologico mediante la creazione di strutture

sovraordinate che, ricomprendendo le strutture sottostanti, hanno la competenza, tra l'altro, di intercettare aspetti di interesse plurimo, assumendosi la responsabilità di attuare una specifica attività di analisi e conseguentemente di individuare comuni linee di azione.

Tali strutture possono tuttavia risultare "lontane" fisicamente e "lente" temporalmente rispetto alle esigenze di territori vicini, spesso confinanti, che vivono realtà fenomenologiche criminali o di ordine pubblico analoghe o addirittura coincidenti, soprattutto quando i citati territori rientrano in diverse compartimentazioni geografiche, come potrebbero essere, a titolo di esempio, due Comuni confinanti, compresi in due diverse Provincie, facenti parte, a loro volta, di due differenti Regioni amministrative.

Si ritiene, in merito, che la citata compartimentazione ordinativa non debba costituire un alibi per i responsabili di "settore", i quali, invece devono possedere la capacità, per tempo, di prendere consapevolezza del limite esistente e conseguentemente adottare ogni opportuna iniziativa volta a superarlo. Il modello coordinamentale, anche in questo caso, grazie al suo "polimorfismo"[78], costituisce la soluzione, potendolo adottare anche a prescindere dalla sussistenza di una specifica prescrizione normativa, in ragione del suo rispondere all'esigenza e non solo alla struttura. Tale è la sua efficacia per la gestione della complessità, nonché il suo riconoscimento a livello ordinamentale, da poter essere adottato anche quale strumento facoltativo del responsabile, in ragione dell'interesse alla tutela della sicurezza pubblica, se non addirittura obbligatorio, in ragione del senso di dovere verso il diritto alla sicurezza dei cittadini.

Ulteriore caratteristica che deve essere propria dei flussi informativi, in particolar modo in un sistema di pubblica sicurezza fondato, tra l'altro, sulla pluralità degli attori che correttamente operano secondo proprie procedure e modelli organizzativi sviluppatisi nel tempo e fondati su tradizionali basi valoriali, è la reciprocità informativa. Il coordinamento e, laddove necessario, la direzione unitaria dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, che dovranno essere sempre rispettosi, in concreto, delle catene di comando delle unità organizzative coinvolte, non possono prescindere da preliminari sforzi tesi ad assicurare ogni possibile forma di collaborazione e di scambio informativo fra i diversi organi di polizia operanti, soprattutto a livello provinciale.

Così come sostenuto, tra l'altro, dallo stesso Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, *pro tempore*, Vincenzo Parisi, con

78) Contributo di docenza nelle lezioni di "*Teoria generale del coordinamento delle forze di polizia*" del XXXVII Corso di Alta Formazione.

una circolare del 1990[79], concetto ripreso due anni dopo dallo stesso Ministro dell'Interno, Vincenzo Scotti, con apposita direttiva[80], è di primaria importanza estendere e assicurare il principio del reciproco scambio delle informazioni, emblematicamente espresso dalla comune utilizzazione e alimentazione di un'unica banca dati di polizia, al fine di raggiungere lo scopo di una compiuta circolazione, in tempi operativamente utili, di ogni indicazione di interesse per un adeguato controllo del territorio.

La reciprocità informativa deve primariamente interessare le forze di polizia a competenza generale e se da un lato, come in precedenza descritto[81], i Comandanti territoriali dell'Arma sono chiamati a trasmettere le segnalazioni di interesse alle autorità di pubblica sicurezza, analogamente, le comunicazioni devono essere effettuate dagli Uffici di Gabinetto delle Questure ai Comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, prescindendo dalle previste comunicazioni interne verso le rispettive strutture centrali o di specialità, nello spirito di costruttiva collaborazione che la comunanza di intenti richiede.

Trattando gli aspetti che attengono alla circolarità informativa tra più livelli ordinativi della stessa organizzazione, nonché allo scambio reciproco delle informazioni tra forze di polizia, si ritiene opportuno soffermarsi su un principio di assoluta rilevanza, quale è quello della tutela del segreto di indagine. Come emerso ed espresso in più circostanze nel corso del presente elaborato, le forze di polizia, vestendo entrambi gli abiti di operatori di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria si trovano costantemente a trattare, nel regolare espletamento dei compiti istituzionali, informazioni che, oltre ad attenere all'ordine e alla sicurezza pubblica, possono integrare i presupposti delle notizie di reato, con conseguenti obblighi di comunicazione verso l'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 347 c.p.p.

Conseguenza di ciò, tra l'altro, è l'emergere di un obbligo di segreto investigativo che interessa tutti gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari, ai sensi dell'art. 329 c.p.p. Infatti, solo durante il procedimento e dopo la sua definizione, è possibile, per chiunque ne abbia interesse, ottenere il rilascio di copie, estratti o certificati di singoli atti, ai sensi dell'art. 116 c.p.p.

---

79) Circ. n. 559/077/186/90R N.C. di prot., datata 13 novembre 1990, del Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

80) Direttiva del Ministro dell'Interno, datata 18 febbraio 1992, per la definizione della standardizzazione della modulistica ai fini dello scambio delle informazioni.

81) Vds. p. 70.

Ne discende una necessaria quanto non semplice ricerca di equilibrio tra l'assoluto obbligo di segretezza d'indagine e l'altrettanto importante obbligo di informazione nei confronti dei propri diretti superiori e, per il loro tramite, verso le autorità di pubblica sicurezza, a livello provinciale e nazionale, "*su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica*" (art. 13 legge n. 121/81). Al riguardo, con specifico riferimento alle notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, merita nota la sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018, con cui è stato accolto il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bari nei confronti del Governo, in relazione alle previsioni normative di cui all'art. 18 co. 5, del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 177, recante "*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*". La norma oggetto di esame, ritenuta caratterizzata da una "*tecnica lessicale incerta e fonte di ambiguità*", prevede(va) che allo scopo di "*rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, i responsabili di ciascun presidio di polizia, trasmettano alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*".

Ciò, secondo il ricorrente, avrebbe determinato una lesione dell'art. 76[82] della Costituzione e, al tempo stesso, avrebbe violato prerogative di ordine costituzionale direttamente pertinenti all'autorità giudiziaria requirente. La Corte "*pur riconoscendo che le esigenze di coordinamento informativo poste a fondamento della disposizione impugnata sono meritevoli di tutela, ha ritenuto lesiva delle attribuzioni costituzionali del pubblico ministero [...] la specifica disciplina della trasmissione per via gerarchica delle informative di reato*"[83].

82) Art. 76 "*L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*".

83) In merito, l'Arma dei Carabinieri, con apposita circolare datata 10 novembre 2018, ha considerato pienamente valido il flusso informativo per come disciplinato dalla pubblicazione n. G-4, "*Guida per le segnalazioni per l'Arma dei Carabinieri*" ed. 2008, che, al riguardo, prescrive espressamente "*l'osservanza degli obblighi di cui al codice di procedura penale e delle relative norme di attuazione*". Tale valutazione appare, peraltro, pienamente coerente con quanto previsto dall'art. 237 del d.P.R. n. 90 del 2010, il quale dispone che "*indipendentemente dagli obblighi prescritti dal codice di procedura penale, i comandi dell'Arma dei carabinieri danno notizia alla propria scala gerarchica delle informative di reato, secondo modalità fissate con apposite istruzioni dal Comandante generale*". La Corte, in merito, ha evidenziato infatti come il lessico «*indipendente-*

In materia, è bene infine evidenziare che il Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 118 c.p.p., direttamente o a mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria o del personale della D.I.A. appositamente delegato, può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 c.p.p., copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto, ritenute indispensabili per la prevenzione dei delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza, nonché l'accesso diretto al registro delle notizie di reato previsto dall'articolo 335 c.p.p., ai sensi del comma 1-*bis* del citato articolo, introdotto dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla l. 7 agosto 1992, n. 35. L'eventuale rigetto della richiesta da parte dell'autorità giudiziaria dovrà essere soggetto a motivazione.

4.3. Sviluppo dell'analisi di contesto. Opportunità dal P.N.R.R.

Come già sostenuto, un flusso di informazioni corretto, tempestivo e completo rappresenta il primo strumento per la risoluzione dei problemi di conoscenza, in quanto, attraverso di esso, si perviene alla cognizione di un fatto concreto, di una situazione o di elementi di essa. Nella maggior parte dei casi, un problema di conoscenza è parte integrante di un più complesso problema, quello d'azione. Ne consegue che la soluzione del primo costituisce la premessa indispensabile per acquisire i dati necessari per l'avvio del processo di risoluzione del secondo.

I problemi di azione rientrano nell'insieme di quei problemi la cui risoluzione è volta al conseguimento di un risultato idoneo a modificare una determinata situazione in un'altra più rispondente al soddisfacimento delle esigenze operative ovvero a mantenerne una più favorevole.

Il perseguimento dell'obiettivo presuppone comunque l'adempimento di una fase decisionale, preliminare rispetto a quella organizzativa, che deve caratterizzarsi per la comprensione e l'analisi della situazione, al fine di individuarne gli elementi fondamentali e i possibili futuri sviluppi.

Viene quindi a concretizzarsi un'attività di analisi di contesto che, con riferimento alla situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica, si estrinseca principalmente, ma non esclusivamente, nell'analisi operativa condotta

---

mente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale, [...] attraverso un sia pur generoso ricorso alla natura polisensa dell'avverbio iniziale, è stata fin dall'origine intesa nel senso che tali obblighi devono essere "fatti salvi"; ed essendosi dunque esclusa, perché impedita dal rango della fonte, ogni deroga al segreto investigativo, l'art. 237 del d.P.R. n. 90 del 2010 è stato infine effettivamente applicato solo in vista di un coordinamento informativo a finalità organizzative».

sulla base delle informazioni acquisite dalle forze di polizia. Essa si deve infatti porre come momento centrale e intelligente della produzione informativa delle organizzazioni territoriali e specializzate, a livello centrale come periferico, sulle dinamiche criminali e sui fattori di sicurezza, indirizzata alla promozione di scelte concrete e coerenti nelle proiezioni operative, nonché strumento utile al coordinamento delle attività e alla pianificazione di mirate scelte organizzative, da condividere a livello interforze.

Nella valutazione della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica, auspicabilmente condotta da personale appositamente formato e all'uopo dedicato che sappia utilizzare tutte le potenzialità tecniche fornite dall'organizzazione e soprattutto, possa garantire nel tempo circolarità informativa, in senso orizzontale e verticale con paritetici comparti, dovranno essere messi in evidenza tutti gli aspetti influenti relativi allo specifico ambiente di esame, al fine di far emergere le vulnerabilità del contesto nelle sue diverse dimensioni, quali quella demografica-culturale, sociale, economica e finanziaria e, quindi, della sicurezza.

In particolare, dovrà essere considerato l'andamento demografico, lo sviluppo economico e imprenditoriale, il mondo occupazionale, soprattutto nell'ambito giovanile, senza tralasciare la dispersione scolastica e l'incidenza della popolazione NEET (*Not in Education, Employment or Training*), soprattutto di sesso maschile, nonché l'area degli appalti pubblici, soprattutto a procedura non negoziata e, non da ultimo, gli occupati nella Pubblica Amministrazione (PA). Il tutto messo in correlazione con l'incidenza di forme di criminalità diffusa e organizzata, di matrice eversiva o terroristica, di fenomeni di immigrazione, soprattutto clandestina, nonché ogni altro fenomeno o problematica emergente, così come i fatti delittuosi di maggior rilievo. Sotto tale ultima voce, prescindendo da eventi suscettibili di clamore per efferatezza e importanza dell'interesse leso, rilevano, ai fini dell'analisi delle principali problematiche criminali locali, quegli eventi delittuosi che rappresentano in modo significativo i fenomeni criminali emergenti o che hanno una diretta incidenza sul comune senso di sicurezza del cittadino, ovvero sugli interessi diffusi, quali lavoro, salute e ambiente.

Per quanto sopra, un'attività completa di analisi di contesto non può non fare affidamento sull'utilizzo di tutte le informazioni disponibili, non solo di polizia, soprattutto se già presenti nelle numerose banche dati gestite dalla PA, generalmente intesa. Ne consegue che l'assenza di una interoperabilità tra le stesse costituisce, al momento, un limite tecnico che deve essere superato, al fine di efficientare l'azione pubblica in materia di sicurezza e ridurre sprechi di risorse umane e finanziarie.

Tale scopo potrebbe essere raggiunto attraverso la trasformazione digitale della PA che rappresenta uno dei principali obiettivi perseguiti dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (P.N.R.R.). La prima "Missione" del Piano è proprio la digitalizzazione della PA attraverso la creazione di un *Polo strategico nazionale* (PNS)[84] individuato quale infrastruttura per garantire la sicurezza e l'autonomia tecnologica sugli *asset* strategici per il Paese. L'obiettivo del PNS è ospitare i dati e i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende sanitarie locali e delle principali Amministrazioni locali (Regioni, Città metropolitane, Comuni con più di 250mila abitanti), portando entro il 2026 circa il 75% delle pubbliche amministrazioni italiane a utilizzare servizi in *cloud*.

Tale infrastruttura informatica potrebbe essere implementata mediante tecnologie di Intelligenza Artificiale (IA), sistemi informatici progettati per eseguire dei ragionamenti complessi in modo automatizzato, ma soprattutto mediante il supporto della scienza dei dati, che si occupa, analizzando grandi quantità di dati provenienti anche da fonti aperte, di cercare delle correlazioni logiche all'interno di essi e di estrapolare informazioni e schemi ricorrenti.

In particolare, la scienza dei dati, che trae la sua origine dall'analisi statistica, dalle scienze sociali e dalle moderne tecniche di *data mining*, persegue l'obiettivo di sviluppare strategie e modelli processuali per l'analisi dei dati, al fine di ottenere nuove informazioni. Più dati si raccolgono e più informazioni si possono ottenere, infatti l'IA nelle mani di scienziati dei dati permetterebbe di eseguire rapide operazioni di classificazione e di analisi dei dati disponibili e di ottimizzare e velocizzare i processi di estrapolazione delle informazioni utili alla predisposizione di modelli statistici predittivi.

Tutto questo, seppur non a breve, consentirebbe di superare pienamente gli attuali limiti derivanti dalla frammentazione delle fonti e dall'assenza di una effettiva interoperabilità delle banche dati, ma soprattutto, i futuri confini dettati dalla presenza di troppe informazioni non più efficientemente analizzabili dalla sola mente umana.

4.4. Protezione dei dati personali e cultura della riservatezza

Gli appartenenti alle forze di polizia, in ragione della funzione svolta,

84) La Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo le disposizioni previste nell'articolo 35 del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, promuove, attraverso il Dipartimento per la trasformazione digitale, lo sviluppo di una infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei Centri di Elaborazione Dati (CED) e relativi sistemi informatici. La struttura è denominata Polo Strategico Nazionale (PSN) e destinata a tutte le Pubbliche Amministrazioni.

sono raccoglitori e terminali di cospicui e diversificati flussi di informazioni, sia durante l'espletamento delle attività d'istituto, sia al di fuori del servizio.

Si tratta di notizie, più o meno puntuali e circostanziate, che attengono agli ambiti della pubblica sicurezza o della polizia giudiziaria, provenienti da cittadini, quali testimoni, vittime o soltanto osservatori, ovvero da appartenenti ad altri apparati istituzionali, se non da fonti informative aperte.

Questo patrimonio informativo è soggetto a disposizioni che ne disciplinano il trattamento, al fine di tutelare i principi di protezione dei dati personali e riservatezza, oltre che di segretezza – nelle sue varie forme di segreto di ufficio, militare o di Stato – non oggetto di trattazione in questo elaborato. Con riferimento alla protezione dei dati, è bene premettere che il diritto alla protezione dei dati personali è un diritto dell'individuo, ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[85].

Oggi è tutelato, in particolare, dal regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati[86], nonché da due direttive (UE)[87] adottate sotto la stessa data (c.d. "pacchetto protezione dati")[88]. Tale quadro normativo europeo ha conseguentemente comportato, da parte del legislatore italiano, una grande opera di adeguamento e recepimento[89], con conseguente abrogazione e /o modifica della pregressa normativa, a partire dal *Codice in materia di protezione dei dati personali* (D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Attuando la citata normativa europea, si è passati a una nuova visione[90] della protezione dei dati e, in particolare, da quella proprietaria del dato, in base alla quale non lo si può trattare senza consenso, a una visione di controllo del dato, che favorisce la libera circolazione dello stesso, rafforzando nel contempo i diritti dell'interessato, il quale deve poter sapere se i suoi dati sono usati e come vengono usati per tutelare lui e l'intera collettività dai rischi insiti nel trattamento stesso. Il fulcro della normativa si sposta, pertanto,

---

85) Articolo 8 "*Protezione dei dati di carattere personale*".
1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.
3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

86) *Www.garanteprivacy.it/home/diritti/cosa-e-il-diritto-alla-protezione-dei-dati-personali.*

87) Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) 2016/680 e 681 del 27 aprile 2016.

88) Contributo di docenza nel Seminario di studio "*Sistemi informativi per le attività di polizia: Interrogazioni, controlli e supporto degli utenti del SSII*" del XXXVII Corso di Alta Formazione.

89) Rispettivamente, decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51 e decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 53.

90) *Https://protezionedatipersonali.it/regolamento-generale-protezione-dati.*

dalla tutela dell'interessato alla responsabilità del titolare e dei responsabili del trattamento, che si deve concretizzare nell'adozione di comportamenti proattivi a dimostrazione dell'adozione del regolamento.

In particolare, si evidenzia la necessità di attuare misure di tutela e garanzia dei dati trattati, con un approccio del tutto nuovo che demanda ai titolari il compito di decidere in autonomia le modalità e i limiti del trattamento dei dati in base ai principi generali specifici indicati nel Regolamento. È un approccio basato sulla valutazione del rischio, con il quale si determina la misura di responsabilità del titolare o del responsabile del trattamento, tenendo conto della natura, della portata, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché della probabilità e della gravità dei rischi per i diritti e le libertà degli utenti.

Ne è conseguito, per quanto riguarda il trattamento dati da parte delle forze di polizia, tra l'altro, l'istituzione[91], con il decreto del Ministro dell'Interno 6 febbraio 2020 (c.d. Atto ordinativo unico), dell'*Ufficio Protezione Dati*[92] che, operando alle dirette dipendenze del Vice Direttore generale della pubblica sicurezza - Direttore centrale della polizia criminale, assicura le attività di raccolta di informazioni, analisi e verifica dei trattamenti dei dati effettuati, nonché informazione, consulenza in favore del rispettivo responsabile, relativamente alle operazioni aventi oggetto dati personali effettuate dal C.E.D. interforze, dalla Banca dati nazionale del DNA, dal Sistema informativo Schengen nazionale, nonché dal Sistema informativo per la gestione dei dati personali inseriti nelle liste dei passeggeri (PNR).

Per tali finalità, l'Ufficio, quale responsabile della protezione dei dati dei citati sistemi informativi, provvede all'analisi dei rischi relativi ai dati e al loro trattamento, alla valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali, nonché all'elaborazione di direttive e linee di indirizzo ai fini di redazione dei relativi piani di sicurezza.

Con riguardo alla sicurezza cibernetica, la neoistituita Direzione Centrale per la polizia scientifica e la sicurezza cibernetica, svilupperà le attività di prevenzione e di tutela informativa e cibernetica, oltre che di gestione del *Computer Emergency Response Team* (CERT) del Ministero dell'Interno. Con riferimento, in particolare, al trattamento dei dati da parte del C.E.D. interforze – nei limiti della materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità – la normativa di riferimento, oltre al decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51 di attuazione della

91) In precedenza, denominato "*Ufficio per la sicurezza dei dati*", istituito con decreto interm. 6 agosto 2015.
92) Articolo 61.

citata direttiva (UE) 2016/680, resta la legge n. 121/81, che ha istituito il Centro e che ne fissa le competenze[93].

Sempre la legge n. 121/81 vieta[94] la raccolta di informazioni e dati sui cittadini per il solo fatto della loro razza, fede religiosa, opinione politica o della loro adesione ai principi di movimenti sindacali, cooperativi, assistenziali, culturali, nonché per la legittima attività che svolgano come appartenenti ad organizzazioni legalmente operanti nei settori sopraindicati, nonché sanziona[95] il comportamento del pubblico ufficiale che comunica o fa uso di dati e informazioni contenute nel C.E.D., in violazione delle disposizione della legge n. 121/81 o al di fuori dei sopracitati limiti previsti dalla stessa.

Inoltre, risponde anche del reato di "*accesso abusivo a un sistema informatico o telematico*" ai sensi dell'articolo 615-*ter* del codice penale, chiunque accede abusivamente a un sistema informatico o telematico protetto, ovvero si mantiene in esso contro la volontà espressa o tacita di chi ha il diritto di escluderlo. In merito, fermo restando le valutazioni espresse dalla Suprema Corte di Cassazione[96], si ritiene opportuno evidenziare che l'applicazione del citato art. 615-*ter* alle condotte di accesso al C.E.D. interforze ha di fatto ampliato enormemente l'originario portato normativo della legge n. 121/81 che, di per sé, non sanzionava il mero accesso, ma esclusivamente l'uso improprio dell'informazione disponibile, con la conseguenza, forsanche, di aver intaccato quella che da sempre era considerata una qualità delle forze di polizia, cioè di ricercare una piena, anche se generica, conoscenza informativa del territorio e delle persone che in esso operano, fondamentale sul piano della prevenzione di fatti o eventi comunque impattanti sull'ordine e sulla sicurezza pubblica.

Appare opportuno pertanto che sia ricercato un nuovo difficile ma ne-

---

93) Ai sensi dell'art. 11 è stato approvato, con d.P.R. 3 maggio 1982, n. 378, il Regolamento che ha stabilito le procedure per la raccolta dei dati e delle informazioni, per l'accesso e la comunicazione dei dati stessi ai soggetti autorizzati, nonché la correzione e/o cancellazione dei dati erronei e la integrazione dei quelli incompleti (in fase di revisione in attuazione dell'art. 5 del d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51).

94) Articolo 7 "*Natura e entità dei dati e delle informazioni raccolte*".

95) Articolo 12 "*Sanzioni*". "Il pubblico ufficiale che comunica o fa uso di dati ed informazioni in violazione delle disposizioni della presente legge, o al di fuori dei fini previsti".

96) In materia, la Corte di Cassazione ha espresso l'orientamento secondo cui:
– "*integra il delitto previsto dall'art. 615-ter, secondo comma c.p., la condotta del Pubblico Ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, pur essendo abilitato all'utilizzo di un sistema informatico o telematico protetto per delimitarne l'acceso, acceda o si mantenga nel sistema per ragioni ontologicamente estranee rispetto a quelle per le quali tale facoltà gli è attribuita*" (Cfr. sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Unite, n. 41210/2017 del 18 maggio 2017);
– sono "*irrilevanti, ai fini della sussistenza del reato, gli scopi e le finalità che abbiano soggettivamente motivato l'ingresso nel sistema*" (Cfr. sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Unite, n. 4694/2012 del 27 ottobre 2011).

cessario equilibrio normativo che, in linea con la citata nuova politica europea, superi i limiti attuali assai limitativi delle potenziali capacità di conoscenza delle forze di polizia, garantendo comunque il diritto di protezione dei dati personali avverso condotte che possano anche solo potenzialmente creare un pericolo di danno.

Anche alla luce dei citati vincoli normativi, al fine di prevenire e contrastare violazioni e abusi, consegue una specifica attività di controllo da parte dei funzionari responsabili di reparto sul personale dipendente – a cui è stato comunque assegnato, in funzione dell'attività svolta, un profilo di abilitazione che rispetti i principi di pertinenza, non eccedenza e proporzionalità – nonché da parte del *Garante per la protezione dei dati personali*[97], intervenuto, di recente, a sanzionare il Ministero dell'Interno nei casi di illiceità dei trattamenti[98], nonché per violazione dell'obbligo di rettifica dei dati in maniera tempestiva e completa[99]. Sussiste, infatti, in capo all'interessato al trattamento dei dati, il diritto a presentare istanze di accesso alle informazioni contenute nella banca dati[100], nonché a chiedere, se illegittimamente iscritti, la loro rettifica, integrazione, cancellazione, oppure la trasformazione in forma anonima, nell'assoluto rispetto dei principi di esattezza, completezza e pertinenza dei dati raccolti.

Ciò posto, appare evidente l'esigenza di tutelare in maniera assoluta il patrimonio informativo delle forze di polizia, assolvendo, tra l'altro, a un fondamentale dovere di riservatezza che si traduce, nella pratica quotidiana, in un contegno improntato alla massima discrezione, basato sull'assoluta cautela nelle comunicazioni ed espressioni utilizzate in qualsiasi contesto, ivi comprese le relazioni sociali personali, in qualsiasi modalità intrattenute e sviluppate. Quanto espresso vale, soprattutto oggigiorno, anche nei circuiti dei *social network*, che non possono essere considerati dimensioni anonime e avulse dalla realtà, con la conseguenza che qualsiasi comportamento in rete equivale, sul piano etico e sotto il profilo delle responsabilità, a quello tenuto in luogo pubblico.

Ognuno deve essere promotore e interprete della cultura della riservatezza, riflettendo, in anticipo[101], sulle possibili conseguenze della condi-

97) Verso il quale sussiste l'obbligo di comunicazione di una violazione dei dati personali, ex articolo 26 d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51.

98) *Www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9522206.*

99) *Www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9493020.*

100) Ex articolo 2, comma 1, lettera a) del d.lgs. 51/2018.

101) Al riguardo, si segnala un video promozionale – pubblicato sui siti istituzionali – realizzato a seguito di una collaborazione tra forze di polizia e forze armate dal titolo "*L'uso dei social. Siamo quello che postiamo*" *#primadipostarepensa*, con la finalità di richiamare, con un po' di

visione delle informazioni, per sé stesso e per l'immagine dell'istituzione a cui appartiene, nonché qualificando quotidianamente il proprio operato con l'esempio più convinto. Ne consegue che la riservatezza, come di recente evidenziato dal Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri in una circolare[102] diramata fino ai minori livelli ordinativi, «*deve costituire un vero e proprio "abito mentale": "valore fondante" dell'essere Carabiniere, nella vita come nel servizio, cui corrisponde la legittima e fiduciosa aspettativa di cittadini e autorità*». Asserzione che personalmente ritengo debba essere patrimonio di tutti gli appartenenti alle forze di polizia.

Conclusioni

L'ambiente di oggi è quanto mai caratterizzato da volatilità e incertezza, inoltre queste caratteristiche mutano con una rapida velocità. Nell'ultimo secolo, la velocità del cambiamento è stata esponenziale, con implicazioni sulla nostra capacità di saperlo fronteggiare efficacemente, anche perché sempre più ci siamo riempiti di "cose da fare" e, alcune volte, ci troviamo a non avere sufficiente tempo per pensare, soprattutto con gli altri, al perché le facciamo.

In questo contesto sempre più complesso, tutte le organizzazioni sono chiamate ad avere la capacità di continuare a comprendere l'ambiente in cui operano attraverso l'acquisizione di tutte le informazioni a vario titolo afferenti al proprio ambito operativo, di mantenere conseguentemente l'iniziativa nell'azione, di percepire le minacce prima che si manifestino e, infine, di trasformarsi per gestire tutto questo in modo efficiente, o soltanto per sopravvivere.

Per far fronte alla complessità, siamo chiamati a utilizzare al meglio le nostre competenze per migliorare le relazioni umane e, per questo, dobbiamo ampliare la nostra mente ampliando le reti tra le persone. Per fare ciò occorrono meno "centri di comando" e più "reti organizzative". I primi infatti rappresentano l'esaltazione dell'unicità e sono auto-generatori di rapporti verticali. Le reti organizzative rappresentano invece l'esaltazione della pluralità e sono fautori di relazioni orizzontali, in grado di conoscere meglio, in tempo reale, il quadro di situazione e le esigenze del territorio, nonché di confrontarsi, in modo efficace, sulle migliori soluzioni da adottare.

---

sana autoironia, il rispetto di sé stessi, della propria istituzione, dei colleghi, delle norme, dei cittadini e della società, nell'uso dei social network (*Https://youtube/G4-ndOZJRUc*).

102) Circolare n. 31/1-1 Sic. "R" di prot. datata 24 giugno 2021 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - II Reparto - SM - Ufficio Sicurezza.

L'Amministrazione della pubblica sicurezza, emblematicamente a livello di Pubblica Amministrazione e modello di riferimento per paritetiche strutture estere, si muove su questo indirizzo e dovrà sempre più farlo in futuro, esaltando e rafforzando iniziative tese alla creazione di reti e organismi di condivisione e scambio delle informazioni, in cui l'esigenza di conseguire un unico condivido obiettivo, il diritto del cittadino alla sicurezza, prevalga sempre sulle iniziative individuali, le cui autonome capacità, pur continuando a rappresentare un valore aggiunto in quanto portatrici di interessi comunque rispondenti alla tutela del bene pubblico, non sono più sufficienti ad affrontare la complessità della realtà di oggi e di domani.

Con questo modello organizzativo, assumere la decisione finale, sulla base delle informazioni acquisite, non sarà responsabilità da tutti, in quanto comunque presuppone coraggio, determinazione e sacrificio; tuttavia, la decisione sarà sicuramente "più forte" e, forsanche, "più facile", perché "collettiva" nella creazione, ma soprattutto nell'attuazione degli intenti, in quanto ognuno si sentirà parte di essa, in uno spirito di condivisione e compartecipazione che nulla intacca la responsabilità individuale del decisore, anzi, la esalta e la proietta al conseguimento del bene comune.

Nel mondo della *leadership*, Nelson Mandela[103] è un particolare caso di studio perché è universalmente riconosciuto come un grande *leader*. Era anche figlio di un capo tribù e, un giorno, gli fu chiesto come avesse imparato a essere *leader*. Rispose dicendo di averlo appreso partecipando con suo padre agli incontri che periodicamente teneva con gli altri componenti anziani della tribù. Di questi incontri, ricordava due cose, in particolare. La prima: tutti i partecipanti erano sempre seduti in cerchio; la seconda: suo padre era sempre l'ultimo a parlare[104].

---

103) Cfr. conferenza di S. Sinek, *Change your future – Life Changing Motivational Speech*, visualizzabile su *https://www.youtube.com/watch?v=CZx4DTglHJc*.

104) Ulteriore contributo del conferenziere, di cui alla nota precedente (traduzione in italiano a cura dello scrivente): «*Vi verrà detto che avete bisogno di imparare ad ascoltare. Io vorrei dirvi che avete bisogno di imparare a essere gli ultimi a parlare. Anche persone che si considerano buoni leader entrano in una stanza di riunione e dicono: questo è il problema, questo è quello che penso al riguardo, ma sono interessato anche alla vostra opinione, facciamo un giro di tavolo. È troppo tardi! L'abilità di trattenere la propria opinione fino a quando ognuno non ha espresso la propria, porta con sé due vantaggi. La prima: consente di dare a tutti la sensazione di essere stati ascoltati. Dà a tutti, inoltre, la capacità di percepire di aver dato un contribuito. La seconda: si riceve il vantaggio di ascoltare quello che ognuno ha pensato, prima di esprimere la propria opinione. L'abilità è effettivamente quella di tenere la propria opinione per sé stesso. Se sei d'accordo con qualcuno, non dire "si", se non sei d'accordo con qualcuno, non dire "no". Semplicemente rimani seduto, trattieni tutto e la sola cosa che ti è consentito fare è porre domande, così che tu possa comprendere cosa gli altri vogliono dire e perché hanno quella opinione. Tu devi comprendere da dove arriva il loro pensiero e perché hanno quella specifica opinione, non solo quello che stanno dicendo, e, alla fine, avrai il tuo turno. Suona facile. Non lo è. Esercitarsi ad essere l'ultimo a parlare, questo è quello che ha fatto Nelson Mandela*».

Bibliografia

Balsamo G. - Lauro R., *Il Prefetto della Repubblica*, Maggioli, 1992

Di Paolo A.M., *Elementi di Intelligence e tecniche investigative e d'analisi*, Laurus Robuffo, Roma, 2000

Foà S., voce *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 1998

Mone L., *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, Roma, 1994

Mosca C., *Evoluzione della disciplina e teoria del coordinamento delle forze di polizia e Teoria generale del coordinamento delle forze di polizia* in *La Sapienza della Sicurezza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014

Mosca C., *La riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza - Esserci sempre per il bene comune*, Dipartimento della pubblica sicurezza, Roma, 2021

Mosca C., *La sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021

Mosca C., *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di Polizia*, II-III, 2003

Mosca C., *Sicurezza un patrimonio che appartiene a tutti*, in *Amministrazione civile*, n. 12, 2002

Sinek S., *The Infinite Game*, Portfolio/Penguin, U.S.A., 2019

Sitografia

Sinek S., "*The Infinite Game*", visualizzato su *https://www.youtube.com/watch?v=tye525dkfi8*

Sinek S., "*Change your future – Life Changing Motivational Speech*", visualizzabile su *https://www.youtube.com/watch?v=CZx4DTglHJc*

Video promozionale, realizzato a seguito di collaborazione tra forze di polizia e forze armate, dal titolo "*L'uso dei social. Siamo quello che postiamo*" *#primadipostarepensa*, visualizzabile su *https://youtube/G4-ndOZJRUc*

Www.difesa.it/SMD_/CaSMD/concetto_strategico_casmd/Pagine/Indice.aspx

Www.documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.242.18PDL0006270.pdf

Www.fisu.it/2006/11/21/manifesto-di-saragozza

Www.garanteprivacy.it/home/diritti/cosa-e-il-diritto-alla-protezione-dei-dati-personali
Www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9022276
Www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9493020
Www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9522206
Www.giustizia.it
Www.interaction-design.org/literature/article/information-overload-why-it-matters-amd-how-to-combat-it
Www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/vademecum_protocollo_arezzo_il_controllo_del_vicinato.pdf
Www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-rapporto-istat-sul-bes
Www.prefettura.it/pisa/contenuti/Protocollo_controllo_del_vicinato_2019-10455810.htm
Www.protezionedatipersonali.it/regolamento-generale-protezione-dati

Corte costituzionale

Sent. Corte cost. n. 115 del 2011
Sent. Corte cost. n. 131 del 2020
Sent. Corte cost. n. 161 del 2021
Sent. Corte cost. n. 176 del 2021
Sent. Corte cost. n. 2 del 1956
Sent. Corte cost. n. 226 del 2010
Sent. Corte cost. n. 229 del 2018
Sent. Corte cost. n. 236 del 2020
Sent. Corte cost. n. 285 del 2019
Sent. Corte cost. n. 63 del 2016

Giurisprudenza

Sent. Corte di Cass., sezione unite, n. 41210/2017 del 18 maggio 2017
Sent. Corte di Cass., sezione unite, n. 4694/2012 del 27 ottobre 2011

Parte II
Articoli e Saggi

Violenza domestica e di genere, *revenge porn* e *cyberbullismo*. Reti interforze e strategie di prevenzione e di contrasto

di Loredana Vento*

Abstract

Nel presente lavoro ho analizzato la violenza di genere nelle sue diverse manifestazioni, sia reali che virtuali, per cercare di rintracciare le origini di un fenomeno che ancora oggi si impone con tutta la sua drammaticità, occupando ogni giorno le pagine dei quotidiani.

I ruoli precostituiti che la società assegna al maschile e femminile sono sempre stati funzionali, almeno in apparenza, alla costruzione e al mantenimento di un ordine sociale che colloca la donna in una posizione di subordinazione rispetto all'uomo.

I tentativi di autodeterminazione delle donne minacciano le sfere di competenza maschile e destabilizzano l'intera struttura sociale, che attua meccanismi patriarcali di autoconservazione, attraverso la negazione della libertà femminile e la riaffermazione del predominio maschile, anche mediante la violenza.

Questo si è tradotto in ritardi nel raggiungimento della piena parità di genere, il c.d. gender gap che è comune a tutti i Paesi e a tutte le civiltà.

La pandemia ha aggravato la diseguaglianza tra i sessi, creando nuove barriere nella costruzione di economie e società inclusive.

Esiste un rapporto di proporzionalità diretta tra diseguaglianza e violenza di genere, in quanto quest'ultima è alimentata e rafforzata dalla concezione della donna come subordinata all'uomo.

Fino a qualche decennio orsono la violenza in ambito familiare era tollerata poiché relegata a mera questione privata, da celare dietro le mura domestiche.

Abbiamo dovuto attendere il 1981 prima di vedere espulso dal nostro ordinamento il c.d. "delitto d'onore" che contemplava uno sconto di pena per coloro che avessero ucciso la propria moglie, sorella o figlia a causa di infedeltà nei confronti dell'uomo. Il nostro legislatore, nel solco della Convenzione di Istanbul e degli altri strumenti internazionali che si sono susse-

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

guiti nel tempo nella lotta alla violenza domestica e di genere, ha costruito un impianto giuridico rafforzato a tutela della vittima, secondo un approccio che possiamo definire interdisciplinare, coinvolgendo tutti gli stakeholder pubblici e privati interessati alla gestione del fenomeno, ognuno con le proprie competenze, rispettando la propria vocazione ma proiettandosi verso il raggiungimento di un obiettivo comune.

Un ruolo centrale nella lotta alla violenza di genere può essere svolto anche dai media in quanto il cambiamento culturale passa attraverso una rappresentazione della donna e della violenza scevra da pregiudizi e da stereotipi di genere.

Quest'opera di rinnovamento, che interessa le istituzioni e la società civile in una concezione olistica degli interventi, coinvolge anche le forze dell'ordine che, tramite gli uffici territoriali e dipartimentali, promuovono iniziative di collaborazione a livello locale e realizzano campagne di sensibilizzazione e di informazione in accordo agli obiettivi del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica previsto dall'art. 5 del d.l. n. 93/2013.

Inoltre, buone opportunità sono offerte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il superamento del c.d. gender gap e la realizzazione dell'effettiva parità di genere, che in ambito preventivo è l'arma più efficace per contrastare la violenza di genere.

Infine, in un'ottica di sicurezza partecipata grande importanza riveste l'azione di tutti i cittadini, a cui è riconosciuto il dovere morale di superare l'indifferenza ed il conformismo, che schermano un fenomeno le cui diverse manifestazioni restano spesso sconosciute, fino a quando non si arriva all'epilogo fatale con l'uccisione della donna.

* * *

In this work I have analyzed gender violence in its various manifestations, both real and virtual, to try to trace the origins of a dramatic phenomenon that still continues to hit headlines on the pages of daily newspapers.

At least apparently the pre-established roles assigned by society to men and women have always contributed to building and maintaining a social order that places women in a position of subordination to men.

Women's attempts at self-determination threaten male spheres of competence and destabilize the entire social structure, which implements patriarchal mechanisms of self-preservation, through the denial of female freedom and the reaffirmation of male dominance, including through violence.

This has resulted in delays in achieving full gender equality, producing the so-called gender gap that is common to all countries and all civilizations.

The pandemic has exacerbated gender inequality, creating new barriers in building inclusive economies and societies.

There is a relationship of direct proportionality between gender inequality and gender-based violence, as the latter is fed and reinforced by the conception of women as subordinate to men.

Until a few decades ago, violence within the family was tolerated because it was relegated to a mere private matter, to be hidden behind the domestic walls.

We had to wait until 1981 before seeing expelled from our legal system the so-called "honor crime" which provided for a penalty discount for those men who had killed their wife, sister or daughter because of infidelity towards them. In the wake of the Istanbul Convention and other international instruments that have succeeded each other over time in the fight against domestic and gender violence, our legislator has built a strengthened legal framework to protect the victim based on an interdisciplinary approach that involves all public and private stakeholders committed to deal with domestic and gender violence, each stakeholder with their own skills and adhering to their vocation but all striving towards the achievement of a common goal.

A central role in the fight against gender violence can also be played by the media as cultural change passes through a representation of women and violence free from prejudices and gender stereotypes.

This work of renewal involves institutions and civil society in a holistic conception of interventions. It also involves police forces that promote cooperation initiatives at local level and carry out awareness and information campaigns through their territorial and departmental offices, in compliance with the objectives of the National Strategic Plan against violence against women and domestic violence provided for by Article 5 of Legislative Decree No. 93/2013.

In addition, the National Recovery and Resilience Plan also offers good opportunities to overcome the so-called gender gap and achieve effective gender equality, which is the most effective weapon to combat gender-based violence in terms of prevention.

Finally, in a perspective of participatory security, great importance is attached to the action of all citizens: in fact, they are recognized as having the moral duty to overcome the indifference and conformism that shield a phenomenon whose various manifestations remain often unknown until the fatal epilogue is reached with the killing of a woman.

* * *

Riflessioni Introduttive. Un percorso di ricerca sulla violenza di genere

Il fenomeno della violenza di genere rappresenta ancora oggi una vera e propria "questione sociale", che investe trasversalmente tutta la società, senza distinzione di aree geografiche, classi sociali o formazione culturale. Si tratta di una forma di violenza agita per motivi di genere, che può riguardare non soltanto le donne, ma anche gli uomini o le persone non binarie, tuttavia, i dati ci restituiscono una realtà in cui vittime sono soprattutto le donne[1].

La violenza di genere ha sempre rivestito un ruolo rilevante all'interno delle dinamiche sociali e nelle relazioni di potere, rappresentando lo strumento privilegiato del genere maschile per preservare la disparità e affermare la propria superiorità nei confronti del genere femminile. I tentativi di autodeterminazione delle donne destabilizzano l'intera società che attua meccanismi patriarcali di autoconservazione, attraverso la negazione della libertà femminile e la riaffermazione del predominio maschile, anche mediante la violenza.

I gesti della violenza sono profondamente diversi tra loro e così radicati nel tempo e nella nostra memoria da diventare spesso subdoli, difficili da riconoscere perché normalizzati attraverso una rappresentazione stereotipata del genere femminile e dei rapporti tra i sessi. Gli abusi si celano nel nostro quotidiano, nei giornali che leggiamo, nelle parole che utilizziamo.

Riconoscere i meccanismi che stanno alla base della violenza e, soprattutto, riconoscere quanto essi siano radicati nella cultura di ogni individuo, se pur inconsapevolmente, è essenziale per riflettere su quanto i pregiudizi e gli stereotipi influiscano sul comportamento di ciascuno di noi, sulle relazioni che intessiamo e, in generale, sulle scelte personali che compiamo.

La violenza può assumere diverse forme, che variano in ragione del contesto sociale, economico, culturale e politico in cui si manifestano, possono essere visibili o invisibili, esercitate in diversi scenari, quali i luoghi pubblici o di privata dimora e agite da diverse parti, quali la famiglia, lo Stato o la comunità.

Con il progresso tecnologico il fenomeno si è ampliato, portando alla distinzione delle forme di violenza di genere "tradizionali" (domestica, fisica,

1) Come risulta dall'ultima rilevazione ISTAT sul tema il 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni hanno subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale. Il 20,2% delle donne ha subito violenza fisica, il 21% violenza sessuale, il 5,4% forme più gravi di violenza sessuale come stupri e tentati stupri e sono proprio i partner o gli ex partner che commettono le violenze più gravi: il 62,7% degli stupri è commesso proprio da un partner attuale o precedente. Gli autori di molestie sessuali sono invece degli sconosciuti nella maggior parte dei casi (76,8%). Vedi ISTAT: "*La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*", anno 2015, pubblicata il 5 giugno 2015, p. 1, in *https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf.*

psicologica, sessuale, economica, *stalking*) da quelle "virtuali" (*reverge porn*, *cyberstalking*, cyberbullismo). Se da una parte il mondo digitale ha favorito la comunicazione e la socializzazione tra le persone, dall'altra ha aumentato la possibilità di instaurare e continuare relazioni di controllo, abuso e disparità tra i generi. I dati raccolti a livello globale ci mostrano la diffusione del fenomeno: una donna su dieci ha subito una forma di violenza online già nel periodo della sua adolescenza[2].

Negli ultimi due anni, anche a causa delle restrizioni imposte dai governi nazionali per contenere la diffusione pandemica del virus SARS-Cov 2, è stato riscontrato un aumento sia delle violenze di genere tradizionali, sia di quelle virtuali.

Il corretto inquadramento della violenza di genere online e offline come "questione sociale" costituisce il passaggio obbligato per poter orientare gli interventi normativi verso politiche di approccio globale, che risolvano il problema alla radice, intervenendo su tutte le manifestazioni della diseguaglianza di genere.

Per contrastare adeguatamente un fenomeno complesso occorre, infatti, una strategia globale ed una pluralità di interventi di natura diversa, che spaziano dall'adozione di specifici strumenti normativi ad un mirata attività preventiva e repressiva delle forze di polizia, dall'impegno della magistratura all'apprestamento della tutela delle vittime da parte delle istituzioni pubbliche e della rete di associazioni.

Un ruolo centrale nel contrasto a tutte le forme di violenza per motivi di genere può essere svolto dai media in quanto un cambiamento culturale passa anche attraverso una rappresentazione della donna e della violenza scevra da pregiudizi e stereotipi di genere.

1. Fenomenologie della violenza di genere

1.1. Le radici della violenza: le asimmetrie di potere

La violenza di genere ha radici profonde, radicate nelle concezioni patriarcali di matrice culturale e religiose che, nel rispetto di ruoli precostituiti, relegano la donna in uno stato di assoggettamento, limitandone la sua azione e la sua capacità di autodeterminazione.

2) Assemblea generale (ONU), *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective*, A/HRC/38/47, 18 giugno 2018, p. 5, in *https://digitallibrary.un.org/record/1641160.*

Questi ruoli sono sempre stati funzionali, almeno in apparenza, alla costruzione e al mantenimento di un ordine sociale che colloca la donna in una posizione di subordinazione rispetto all'uomo.

I tentativi di autodeterminazione delle donne, che cercano di conquistare spazi di indipendenza economica, psichica, sessuale, riappropriandosi dei propri corpi e della propria mente, minacciano le sfere di competenza maschile e destabilizzano l'intera struttura sociale, che attua meccanismi patriarcali di autoconservazione, attraverso la negazione della libertà femminile.

Gli uomini, soprattutto quelli che con la vittima intrattengono relazioni più intime, si sentono così in diritto di discriminarla, maltrattarla, violarla, fino ad arrivare anche ad ucciderla[3], per esercitare su di lei il controllo.

Fino agli anni 70 del secolo scorso la violenza contro le donne non veniva studiata, poiché considerata una questione privata, da relegare nel segreto del focolare domestico e da circoscrivere a pochi sporadici casi.

I movimenti femministi hanno avuto il merito, a partire dalla seconda metà degli anni 70, di portare all'attenzione pubblica storie di violenza sulle donne agita da uomini di ogni età, provenienza ed estrazione sociale[4].

Si comprende, quindi, come la violenza sulle donne non sia solo un fatto privato, da liquidare come un problema legato alle caratteristiche individuali dell'aggressore o a comportamenti della vittima, ma un problema sociale e trasversale perché socialmente determinato da relazioni di potere diseguali[5].

---

3) Nel linguaggio comune il femminicidio è l'uccisione di una donna da parte di un uomo perché donna, come atto estremo di prevaricazione, affermazione ultima di superiorità, aberrazione del possesso: non includendo, perciò, omicidi maturati in altri contesti e con altri moventi. Il termine, pur non avendo valenza giuridica, è entrato a far parte del lessico quotidiano per designare, di fatto, una tipologia di reati che normativamente non esiste: infatti, l'attuale legislazione penale non prevede espressamente la fattispecie del femmicidio, né esistono parametri univocamente riconosciuti che definiscano con precisione l'accezione in questione. Partendo dalle definizioni di violenza nei confronti delle donne, violenza domestica e violenza di genere forniti dalla Convenzione di Istanbul, si è convenuto che, almeno ai fini prettamente operativi e di polizia, l'espressione vada limitata ai soli casi di commissione di un atto criminale estremo che caratterizza un modello di rapporto tra maschio e femmina declinato secondo i canoni di supremazia/sottomissione e ad ogni atto di violenza che porti all'omicidio perpetrato in danno della donna "in ragione proprio del suo genere". Tendenzialmente si è portati ad immaginare il femminicidio come l'omicidio avvenuto in ambito familiare e/o affettivo. Ed effettivamente è in questo contesto che la maggior parte delle volte la donna soccombe in modo definitivo alla discriminazione nei confronti del suo genere.

4) Il "massacro del Circeo" nel 1975, ossia il rapimento, la tortura e lo stupro di due ragazze (una delle quali morirà) ad opera di tre ragazzi "di buona famiglia", costituisce un caso esemplare attorno a cui è stato costruito il dibattito pubblico e attraverso cui si è sfidata la cultura patriarcale e l'accettazione della dominazione maschile.

5) La teoria del patriarcato ha influenzato molti approcci interpretativi allo studio della violenza, ma è anche stata al centro di un animato dibattito alimentato, a partire dagli anni '80 del '900 da ricercatrici post coloniali, appartenenti a gruppi LGBTQ e/o di donne nere, studiose di *gender migration*. Le critiche riguardano sia il piano teorico-interpretativo, sia quello della ricerca em-

La violenza diventa, quindi, un problema endemico, che si presenta in Paesi e contesti socioculturali diversi e riguarda le donne di tutte le classi sociali, le età, le fasce di reddito, le appartenenze culturali, gli orientamenti sessuali.

La lotta dei gruppi femministi e delle donne inducono cambiamenti anche a livello giuridico.

In Italia frammenti di tutela hanno visto la luce già negli anni '70 quando l'impianto normativo marcatamente discriminatorio previsto dal codice penale ha iniziato a sgretolarsi grazie all'opera della Corte costituzionale, che nel 1969 dichiarava incostituzionali gli artt. 559-560 c.p., i quali rispettivamente punivano il reato di adulterio solo se commesso dalla moglie ed il concubinato del marito solo se teneva la sua concubina nella casa coniugale. Nel 1970 viene approvata la legge sul divorzio e nel 1975 riformato il diritto di famiglia, che trasforma il marito da capofamiglia a coniuge e annulla il diritto di avere rapporti sessuali con la compagna se non consenziente.

Successivamente, una serie di interventi legislativi abrogano le figure del matrimonio riparatore (che faceva cessare ogni effetto penale dello stupro) e dell'omicidio per causa d'onore (con pene più blande rispetto alla fattispecie ordinaria, perché commesso per difendere la reputazione della propria famiglia).

Solo nel 1996 la norma sulla violenza carnale, inserita tra i delitti contro la morale pubblica ed il buon costume e chiaramente indice della indisponibilità della propria libertà sessuale da parte della donna, cambia veste e diventa "violenza sessuale" prevista e punita nell'ambito dei delitti contro la persona.

L'adeguamento alle convenzioni internazionali, a partire soprattutto dalla ratifica della Convenzione di Istanbul nel 2013, e una rinnovata sensibilità da parte del legislatore hanno condotto alla costruzione di un impianto normativo evoluto, che amplia l'impostazione della tutela preventiva e repressiva, conferendo un ruolo di centralità alla vittima.

Ad ogni modo, ancora oggi è riscontrabile nel resoconto dei fatti di cronaca riportati dai mass media questa tendenza a discolpare i perpetratori di atti violenti, focalizzando il problema su aspetti che si allontanano dalla logica di genere.

Ciò è da imputare soprattutto alla difficoltà con cui le società si adattano

---

pirica. Principalmente venivano mosse tre critiche: la prima riguarda la generalizzazione della teoria; la seconda riguarda la contrapposizione tra donne-vittime e uomini-aggressori [Nicholson e Seidman 1999]; la terza riflette su una possibile conseguenza dell'approccio, ossia la rappresentazione d'insuperabilità del dominio maschile e la conseguente vittimizzazione delle donne [Heise 1995; Kapur 2002]. Cfr. Progetto VIVA "*La ricerca sulla violenza maschile contro le donne, una rassegna della letteratura*", cit., 2019, p. 13.

ai cambiamenti anche culturali a causa di pregiudizi e stereotipi, che si radicano ancora oggi nelle pagine dei giornali, nel linguaggio comune, nell'educazione, contribuendo a perpetuare una rappresentazione sociale della violenza che mistifica il fenomeno, riducendo le responsabilità degli aggressori.

1.2. Pregiudizi e stereotipi di genere. La cultura dello stupro

La violenza sulle donne non sempre lascia marchi visibili sul corpo, essa infatti non è solo fisica e non sempre viene dalla singola persona, anzi il più delle volte è favorita dalla società intera tramite la tolleranza di discriminazioni e stereotipi di genere.

Gli stereotipi sono caratteristiche che vengono attribuite a tutti i membri di un gruppo per semplificare e uniformare la realtà, conducendo spesso a interpretazioni errate.

Storicamente l'attribuzione di ruoli di genere e i corrispettivi stereotipi che ne sono derivati hanno prodotto una gerarchia nella relazione uomo-donna, ancora oggi presente e molto radicata.

Questo processo di costruzione dell'identità e dei ruoli di genere parte dal presupposto che donne e uomini siano gerarchicamente ordinati, perpetuando l'esistenza di un'asimmetria sociale, che si regge sulla centralità del potere maschile e fa capo al più ampio concetto di patriarcato o cultura patriarcale.

A tutt'oggi persistono radicate convinzioni (modelli socio-educativi e relazionali trasmessi tra generazioni) che vedono la donna subordinata all'uomo e come soggetto dipendente nel rapporto affettivo. Convinzioni che affidano alla donna la funzione di cura nelle relazioni, a discapito della reciprocità e della possibilità di fare richieste basate sui propri desideri e bisogni. I comportamenti aggressivi, anche quelli sessuali, vengono giustificati perché connaturati alla natura dell'uomo.

A livello generale, si è senz'altro registrato un miglioramento della condizione femminile in molti ambiti di vita, per quanto non eterogeneo a tutti i Paesi e a tutte le culture, tuttavia, il privilegio maschile, garantito da tutte quelle strutture di discriminazione e oppressione patriarcale che si sono radicate nei secoli, risulta ancora evidente nelle odierne società. Permangono in parte le forze che ostacolano il completo raggiungimento della emancipazione femminile.

La discriminazione e le consuetudini culturali influenzano, ad esempio, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, ma anche le differenze di retribuzione a parità di impiego, o la partecipazione in ambito politico. Le

posizioni di potere in quasi ogni professione rimangono in stragrande maggioranza appannaggio maschile[6].

Anche se sul piano teorico nessuno o quasi mette più in discussione la parità tra i sessi, la causa di queste disuguaglianze è spesso indicata nella difficoltà di conciliare il ruolo della donna nella famiglia con lo stile di vita imposto da una carriera di successo.

Al tempo stesso la rigidità dei ruoli di genere ha effetti negativi sugli uomini, soggetti a modelli di "mascolinità performativa". In questo senso vengono assurte al livello di comportamenti normali azioni come molestare, fischiare, abbordare, palpare e seguire le donne[7].

D'altro canto gli stereotipi di genere hanno anche l'effetto di caricare la figura femminile di aspettative sia morali che di comportamento, fondate su una rigida interpretazione dei ruoli di genere. Questo porta al c.d. *victim blaming* o colpevolizzazione della vittima, responsabile di non essersi conformata alla logica dei ruoli prestabiliti della società patriarcale.

La prassi colpevolizzante che vuole delegittimare le donne non conformi ai modelli imposti ha portato anche al fenomeno del c.d. *slut-shaming*, meccanismo per cui la collettività è portata a giudicare una donna che si allontana dall'immagine assegnatale dalla collettività.

Queste metodologie di colpevolizzazione danno vita ad una sovrastruttura chiamata *rape culture* o "cultura dello stupro", espressione molto ampia che non fa riferimento solo alla violenza sessuale ma a una serie di pratiche e comportamenti molto diffusi, come l'utilizzo di un linguaggio misogino, l'oggettivazione costante del corpo delle donne, la stigmatizzazione dei comportamenti e dei desideri sessuali femminili che si discostano dalle aspettative di genere tradizionali.

La cultura dello stupro è rappresentata graficamente come una piramide,

---

6) Secondo il *Gender Gap Report* del 2021, le opportunità economiche e l'accesso al potere per le donne sono i due campi di maggior arretratezza nel mondo. Cfr. World Economic Forum, *The World Gender Gap Report*, in *https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.*

7) Dall'indagine "*La cultura della violenza. Curare le radici della violenza maschile contro le donne*" realizzata da WeWorld con Ipsos in occasione Giornata Internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, del 25 novembre 2021, emerge come la quasi totalità degli intervistati ritiene inaccettabile tentare di uccidere, stuprare, colpire con calci o pugni una persona di sesso femminile poiché tali comportamenti rientrano nella sfera più ampia del rispetto dell'individuo in sé e sono evidentemente ritenuti socialmente inaccettabili. Tuttavia, il livello di consenso si riduce notevolmente rispetto al ritenere inaccettabile, ad esempio, la denigrazione di una donna tramite sfottò a sfondo sessuale o fare avance fisiche esplicite. È evidente che è necessario relativizzare per interpretare correttamente la risposta: dovendo scegliere se è più accettabile lo stupro o la battuta a sfondo sessuale si tende a propendere per la seconda. Eppure, anche l'abuso verbale può costituire una molestia. Emerge, quindi, il permanere di un "retropensiero" che richiama a una logica maschilista, della quale anche le donne sono talvolta protagoniste inconsapevoli. In *https://www.weworld.it/news-e-storie/news/indagine-la-cultura-della-violenza*.

alla cui base troviamo i comportamenti verbali che supportano e giustificano la violenza, fino a renderla tollerabile e quindi a normalizzarla: *victim blaming*, *slut shaming*, linguaggio sessista (*boys will be boys*). Proseguendo verso l'alto troviamo la prima manifestazione di violenza verso una donna; il c.d. "*catcalling*"[8] ossia la pratica di molestare le donne con fischi, commenti non richiesti, allusioni sessuali, *avance*, prevalentemente in aree pubbliche, con l'effetto di condizionare e quindi sottomettere la donna, la quale per non subire tale pratica può modificare i suoi comportamenti, ad esempio cambiando modo di vestire o di camminare[9].

Questi comportamenti sostengono e legittimano atti di violenza più gravi, come lo *stalking*, la condivisione non consensuale di materiale intimo (c.d. *reverge porn*) la violenza sessuale, fino ad arrivare al femminicidio che è la forma estrema del controllo maschile sulla donna.

Nel trattare la violenza di genere nella prospettiva giuridica bisogna, quindi, evitare quelle banalizzazioni che spesso tendono ad appiattire il fenomeno come agito sul solo piano individuale, tipicamente all'interno della relazione affettiva che lega vittima ed autore, senza coglierne il carattere endemico, che riflette e perpetua la gerarchizzazione tra maschile e femminile.

Questo aspetto è da ritenersi fondamentale per l'esatta comprensione della questione e dunque dell'approccio giuridico al tema, anche in ordine alle risposte che l'ordinamento appronta in chiave preventiva e repressiva.

Schiacciare la violenza di genere nella sua dimensione individuale obbliga a considerare il rischio di porre in secondo piano il contesto che ha determinato l'atto violento o che quanto meno non lo ha impedito, creando le condizioni per il suo verificarsi e lasciando sullo sfondo il rapporto di circolarità fra violenza contro le donne e diseguaglianza[10].

1.3. Narrazione della violenza. L'impatto dei media sugli stereotipi di genere

La comunicazione svolge un ruolo fondamentale nella formazione del discorso pubblico e del comune sentire. Le società cambiano anzitutto a partire dalla comunicazione (M. Morcellini, 2017).

---

8) L'espressione viene dall'inglese e indica testualmente il suono che si fa quando si chiama un gatto. La scrittrice Emma Clit nel suo libro "*Bastava chiedere. Dieci storie di femminismo quotidiano*" (Editore Laterza) si sofferma su come gli intenti di chi commette catcalling sono gli stessi alla base dello stupro.

9) La giornalista toscana palpeggiata fuori da uno stadio nel novembre del 2021 è solo la punta di un iceberg ben radicato. A dimostrarlo, ancora una volta, sono state le diverse reazioni all'accaduto: chi ha difeso la ragazza, considerando quel gesto una vera e propria molestia e chi ha definito il tutto come una goliardata, uno scherzo, al massimo un comportamento grezzo e volgare, ma nulla più.

10) Vedi V.N. Mattucci, *Violenza e neopatriarcato*, cit., p. 75.

Le modalità con cui si sceglie di raccontare la figura femminile in generale, e la violenza contro le donne in particolare, non sono neutre.

I mezzi di informazione posso agire da sostenitori e cassa di risonanza di un determinato modello culturale, oppure possono contribuire a modificarlo. La stessa Convenzione di Istanbul all'art. 17 menziona esplicitamente il ruolo dei media nel contrasto e nella prevenzione della violenza di genere[11], richiamandoli alle loro responsabilità.

Molti articoli di stampa nella narrazione degli episodi di violenza maschile contro le donne utilizzano le parole gelosia, follia, raptus[12], evocando caratterizzazioni del reo, anche psicologiche, che hanno l'effetto di attenuare la sua responsabilità.

Anche la semplice definizione di "amore criminale" o di "amore malato" nasconde in sé una forma di indulgenza, di giustificazione, descrivendo il fatto come un gesto d'amore, sia pure deviato.

Il racconto focalizzato solo sui comportamenti emotivi, sui disagi psicologici, sulle frustrazioni dell'aggressore, veicola implicitamente l'assunto che la vittima sia in qualche modo da biasimare perché ha tradito, ha reagito, ha fatto soffrire l'uomo che poi è diventato il suo aggressore (c.d. *victim blaming*).

La violenza di genere, infatti, è spesso descritta dai mass-media come un fatto di scarsa pericolosità sociale, quasi causale, fortuito e fatale, il gesto assassino è consegnato all'instabilità mentale, alla sfera patologica, lasciando nell'ombra le cause reali dell'atto criminoso, che devono essere ricercate nelle diseguaglianze tra i sessi.

Questa narrazione contribuisce alla diffusione e al radicamento degli stereotipi di genere, concorrendo a riprodurre la cultura dalla quale scaturisce la violenza. Una cultura ancora patriarcale che tende a normalizzare e quindi in certa misura a legittimare la violenza all'interno di una relazione privata[13].

Gli stereotipi e i pregiudizi, quando si radicano sulle pagine dei gior-

---

11) Cfr. M. Sala, *Mass media e rappresentazione dell'immagine femminile*, 8 marzo 2021, in *https://www.medialaws.eu/mass-media-e-rappresentazione-dellimmagine-femminile*.

12) Un'indagine del 2014 condotta dall'Eures, rivela che solo il 13,7% degli uomini che hanno commesso un femminicidio avevano una diagnosi di disturbo psichico. In realtà, attraverso queste narrazioni mediatiche, si accentuano, da una parte, gli stereotipi relativi agli uomini autori di violenza e, dall'altra, si pongono in secondo piano quelle che sono le radici della violenza di genere. FRA (European Union Agency For Fundamental Rights), *Violenza contro le donne: un'indagine a livello di Unione europea*, in *https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_it.pdf.*

13) Vedi ad esempio articolo ANSA del 10 dicembre 2021 in cui si legge: giovane uccisa in strada nel catanese c'è un indagato per omicidio, l'uomo risulta irreperibile, aveva una relazione burrascosa con la vittima, in *https://www.ansa.it*.

nali, contribuiscono a perpetuare una rappresentazione sociale della violenza che mistifica il fenomeno, riducendo le responsabilità degli aggressori[14].

Occorre allora spogliare dalla retorica i testi che si occupano di violenza di genere, rappresentando fatti oggettivi, per evitare il rischio di distorsione che il pregiudizio comporta.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), da sempre molto attenta ad assicurare il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, è intervenuta con la delibera n. 442/17/CONS del 24 novembre 2017, che contiene una Raccomandazione "sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento", la quale assume valore di indirizzo interpretativo delle disposizioni contenute negli artt. 3, 7, comma 2, lett. a), 10, comma 1, e 32, comma 5, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (d.lgs. n. 177 del 2005).

Con l'obiettivo di garantire una rappresentazione reale e non stereotipata della molteplicità di ruoli del mondo femminile e di promuovere programmi che non inducano ad una fuorviante percezione dell'immagine femminile, la Raccomandazione richiama, in particolare, le emittenti televisive in ordine alla necessità di garantire un'informazione completa, obiettiva, imparziale e pluralistica che faccia emergere in maniera chiara l'oggetto della notizia.

Per quanto riguarda la RAI, si segnalano gli obblighi previsti dal *Contratto di servizio pubblico*, entrato in vigore l'8 marzo 2018. Il Contratto contiene un articolo specificatamente dedicato alla parità di genere, l'art.9 comma 1, che stabilisce: «La Rai assicura nell'ambito dell'offerta complessiva, diffusa su qualsiasi piattaforma e con qualunque sistema di trasmissione, la più completa e plurale rappresentazione dei ruoli che le donne svolgono nella società, nonché la realizzazione di contenuti volti alla prevenzione e al contrasto della violenza in qualsiasi forma nei confronti delle donne».

Inoltre, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti (CNOG) ha

14) Nell'ambito del programma finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità per promuovere la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne, anche in attuazione della Convenzione di Istanbul, l'Università degli Studi della Tuscia e l'Associazione Differenza Donna ONG hanno sviluppato il progetto STEP - *Stereotipo e pregiudizio*, analizzando la rappresentazione sociale della violenza di genere attraverso lo studio di articoli e sentenze. Il progetto in particolare si propone di indagare gli stereotipi e i pregiudizi che colpiscono la donna vittima di violenza in ambito giudiziario, nelle forze dell'ordine e nella stampa, nella convinzione che questi stereotipi concorrano non solo al rischio di vittimizzazione secondaria della vittima ma anche e soprattutto, come già peraltro denunciato dalla CEDAW, al depotenziamento dell'azione giudiziaria, finendo così col contribuire al mantenimento e alla riproduzione proprio di quel contesto culturale che rappresenta la condizione e la premessa per il ricorrere dei casi di violenza ai danni delle donne.

apportato alcune importanti modifiche al Testo unico dei doveri del giornalista, entrate in vigore il 1 gennaio 2021, che riguardano, tra l'altro, il linguaggio da utilizzare nei casi di violenza di genere[15].

2. Abuso delle relazioni strette. La violenza domestica

2.1. La violenza "dentro le mura domestiche"

La violenza domestica è una delle modalità in cui può manifestarsi la violenza di genere. Essa può assumere diverse forme, tutte riconducibili allo stesso comune denominatore: l'abuso di luoghi e relazioni che dovrebbero essere considerati sicuri (le mura della propria casa e i rapporti affettivi e familiari) e la soggezione che le vittime, per motivi culturali e ambientali, possono provare nel difendersi.

All'interno del nucleo familiare ritroviamo spesso un sistema di attribuzioni di ruoli in cui al modello di dominanza maschile si contrappone quello di sottomissione femminile.

Esiste una stretta correlazione tra comportamenti di dominio e uso della violenza nel rapporto.

La violenza nelle relazioni intime può essere perpetrata anche fuori dalle mura della casa familiare, nei confronti di persone legate da una relazione specifica: si prendono in considerazione coniugi, fidanzati, conviventi, ex coniugi, ex compagni e compagni sessuali, e la convivenza non risulta un elemento necessario per questa categoria giuridica.

Inoltre, la violenza domestica non si consuma necessariamente all'interno del rapporto di coppia, potendo riguardare altri soggetti legati da una relazione intima, tuttavia, le statistiche ci restituiscono una netta prevalenza degli omicidi di donne commessi in ambito familiare da partner o ex partner e il fenomeno è sempre in aumento[16].

---

15) Il nuovo articolo 5-*bis* del Testo Unico, rubricato "Rispetto delle differenze di genere" recita: «Nei casi di femminicidio, violenza, molestie, discriminazioni e fatti di cronaca, che coinvolgono aspetti legati all'orientamento e all'identità sessuale, il giornalista: a) presta attenzione a evitare stereotipi di genere, espressioni e immagini lesive della dignità della persona; b) si attiene a un linguaggio rispettoso, corretto e consapevole. Si attiene all'essenzialità della notizia e alla continenza. Presta attenzione a non alimentare la spettacolarizzazione della violenza. Non usa espressioni, termini e immagini che sminuiscano la gravità del fatto commesso (art. 5-*bis* legge n. 93/2013)».

16) Secondo i dati forniti dal Servizio analisi della Direzione Centrale di Polizia Criminale, sia nel biennio 2019/2020, che nei periodi gennaio-ottobre 2020/2021, le donne uccise in ambito familiare/affettivo sono vittime di partner o ex partner con percentuali che oscillano intorno al 70%.

Il nostro legislatore, nel solco della Convenzione di Istanbul e degli altri strumenti internazionali che si sono susseguiti nel tempo nella lotta alla violenza domestica e di genere, ha costruito un impianto giuridico rafforzato a tutela della vittima, secondo un approccio che possiamo definire interdisciplinare.

2.2. Dinamica dei fatti, ciclo della violenza e "sintomi spia"

La violenza domestica può assumere diverse forme, che includono abusi di natura fisica, sessuale, psichica ed economica, secondo la definizione contenuta nell'art. 3 del decreto-legge n. 93/2013.

La violenza fisica si manifesta con condotte volontarie finalizzate ad infliggere dolore fisico alla vittima, che normalmente producono danni visibili.

Spesso il primo episodio di violenza fisica è preceduto da un'*escalation* di comportamenti abusanti, nel corso della quale vengono superati altri limiti, ad esempio con l'aggressione verbale, l'atteggiamento ostile o il comportamento controllante, con cui si esercita una forte pressione psicologica ai danni della vittima.

Questa forma di violenza, detta psicologica o emotiva, è la forma più subdola di abuso esercitata all'interno della coppia o della famiglia e in genere precede quella di natura fisica. Si realizza attraverso atti di intimidazione, sistematiche denigrazioni e umiliazioni, deprivazione delle relazioni sociali e altre pressioni mirate a compromettere la serenità della vittima.

La violenza psicologica può altresì manifestarsi in forma di estrema manipolazione dell'uno sull'altro, quel comportamento del perfetto narcisista che, con abilità anche a presentarsi come vittima, critica e distrugge l'altro per privarlo della sua autostima e per ridurlo in condizioni di annullamento e depressione.

Una delle forme di violenza psicologica recentemente tornata oggetto di studio è il cosiddetto *gaslighting*, che è una forma di manipolazione psicologica attraverso la quale l'abusante presenta alla vittima false informazioni, con l'intento di farla dubitare di se stessa, della sua stessa memoria e percezione, della sua capacità di analisi e valutazione della realtà, fino a farla sentire disorientata, inadeguata, o addirittura affetta da disturbi psichici.

La violenza psichica può assumere anche la forma del controllo sociale o comportamento controllante, che include atti destinati a limitare la vita

---

Negli altri casi risultano uccise quasi sempre per mano di genitori o figli (27% nel periodo 2020 e 23% nel periodo 2021), mentre è residuale il caso di omicidi commessi da altro parente.

sociale della vittima, al fine di isolarla e renderla dipendente dalla "relazione affettiva", vietando o limitando i contatti con il mondo esterno. A tal fine, l'abusante può mettere in atto anche azioni di violenza economica, vietando alla vittima di lavorare o limitando e controllando l'accesso alle risorse finanziarie.

La violenza economica è, infatti, spesso considerata una forma di violenza psicologica che può estrinsecarsi in varie forme di negazione o sottrazione di risorse economiche o di opportunità di reddito, che possono condurre alla violazione dell'art. 570 comma 2 c.p. quando alla vittima siano fatti mancare i mezzi di sussistenza[17].

All'interno del rapporto di coppia può consumarsi anche la violenza sessuale, intesa come qualsiasi forma di coercizione dalla quale derivi la limitazione della vittima ad autodeterminare le proprie scelte sessuali[18]. La giurisprudenza di legittimità è concorde nell'affermare la configurabilità del concorso formale tra il delitto di maltrattamenti in famiglia e quello di violenza sessuale nel caso in cui la condotta integrante il reato di cui all'art. 572 c.p. non si esaurisca negli episodi di violenza sessuale, ma si inserisca in una serie di atti vessatori e di percosse tipici della condotta di maltrattamenti[19].

Nelle relazioni abusanti i comportamenti violenti molto spesso non vengono agiti con continuità ma si alternano a momenti di calma e riappacificazione (la c.d. fase della "luna di miele"), secondo un andamento ciclico.

La teoria del ciclo della violenza (*cycle of abuse*) è stata sviluppata da Lenore Walker[20] nel 1979 a seguito dell'analisi delle storie di molte donne maltrattate.

Lo studio aveva messo in luce l'esistenza nei rapporti di coppia di diverse fasi:

– accumulo di tensione: in questa fase si assiste a un graduale aumento della tensione caratterizzato da litigi frequenti e atteggiamenti violenti; non

17) Sul punto si deve discernere tra questa peculiare fattispecie e quella autonoma del reato di omessa corresponsione dell'assegno divorzile previsto dall'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898, come modificato dall'art. 21 della legge 6 marzo 1987, n. 74 (Cassazione, Sezioni Unite penali, sentenza n. 23866 del 31 gennaio - 31 maggio 2013).

18) Secondo l'ultima rilevazione ISTAT sul fenomeno della violenza contro le donne, realizzata nel 2014, il 62,7% degli stupri è commesso da un partner attuale o precedente. ISTAT, *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*, anno 2015, pubblicata il 5 giugno 2015, in *https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf* .

19) Cassazione, Sezione VI Penale, sentenza n. 15147 del 19 marzo 2014.

20) Leonore Walker è una psicologa americana fra i primi a studiare in maniera approfondita il fenomeno della violenza domestica. Nel 1979 ha pubblicato il suo libro più famoso, "*The Battered Woman*" – la donna picchiata – in cui espone l'andamento ciclico della dinamica della violenza domestica. Secondo il modello della Walker, alla base del comportamento violento da parte del partner abusante vi è la spinta a controllare l'altro.

ha una durata precisa, potendo durare settimane, mesi o persino anni. In questa fase la vittima cerca di adottare comportamenti che non infastidiscano il partner, pensando che in tal modo i conflitti possano risolversi. Tende anche a colpevolizzarsi, giustificando il comportamento dell'aggressore;

– esplosione della violenza: è la fase più breve e coincide col momento in cui si manifesta la violenza vera e propria (fisica, sessuale). La vittima si sente smarrita e aumenta il suo isolamento. Di solito trascorre del tempo prima che riesca a chiedere aiuto;

– pentimento, riconciliazione e calma: in questa fase di solito l'aggressore chiede scusa e promette che non ripeterà il suo comportamento aggressivo. Si serve di strategie di manipolazione emotiva affinché la relazione continui. L'alternanza di momenti di violenza e momenti di felicità creano un cortocircuito emotivo nella donna, la quale si sente disorientata e incapace a reagire.

Questo ciclo si ripete finché un intervento o una separazione (o nel peggiore dei casi l'uccisione della vittima) non lo interrompe.

Il ciclo della violenza, noto anche come "spirale della violenza", è ampiamente utilizzato nel lavoro pratico di prevenzione, per descrivere gli schemi comportamentali individuali e interattivi delle persone violente e delle vittime di violenza, assumendo un ruolo importante nelle strategie di intervento e consulenza.

La giurisprudenza appare oramai consolidata nell'affermare che l'alternarsi di periodi di violenze e di "normalità" non esclude la possibilità di configurare la fattispecie di maltrattamenti e quindi di violenza domestica[21].

Le condotte tipiche della violenza domestica, sono numerose e possono integrare diverse fattispecie di illecito penale, ad esempio le percosse (art. 581 c.p.), le lesioni personali (art. 582 c.p.), le molestie (art. 660 c.p.) le mi-

21) Cassazione, Sezione III Penale, sentenza n. 14742 dell'11 febbraio - 11 aprile 2016. La Corte, intervenendo sulla configurabilità di maltrattamenti in caso di discontinuità di condotte violente e di pretesti del maltrattante, afferma: «Nessun dubbio, poi, sulla corretta applicazione dei principi di diritto più volte affermati da questa Corte in ordine alla configurabilità del reato di maltrattamenti anche in caso di condotte alternate a periodi di normalità. Ed invero, è stato più volte affermato che il delitto di maltrattamenti in famiglia è integrato anche quando le sistematiche condotte violente e sopraffattrici non realizzino l'unico registro comunicativo con il familiare, ma sono intervallate da condotte prive di tali connotazioni o dallo svolgimento di attività familiari, anche gratificanti per la parte lesa, poiché le ripetute manifestazioni di mancanza di rispetto e di aggressività conservano il loro connotato di disvalore in ragione del loro stabile prolungarsi nel tempo». Conferma tale orientamento Cassazione, Sez. VI penale, sentenza n. 18175 del 06 marzo - 24 aprile 2018, nella quale si afferma come, ai fini dell'attendibilità delle dichiarazioni della vittima, non riveli «… il comportamento della persona offesa, determinatasi a riprendere la convivenza dopo poco tempo, nella speranza di un cambiamento dell'atteggiamento del compagno e di ricomporre il nucleo familiare, trattandosi di dinamiche frequenti di motivazioni apprezzabili, che, tuttavia, non annullano le condotte maltrattanti precedenti…».

nacce (art. 612 c.p.), gli atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.) la violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.), l'omicidio (art. 575 c.p.).

La violenza domestica è definita dall'art. 3 del decreto-legge n. 93/2013 come "uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologia o economica".

Riguardo al criterio della "non episodicità", il modello di riferimento è senza dubbio quello dei maltrattamenti contro familiari e conviventi di cui all'art. 572 c.p., che ha natura di reato abituale, in cui la presenza di singole condotte, da sole non idonee ad integrare la fattispecie illecita, assumono rilevanza per effetto della reiterazione.

Occorre in questo caso avere riguardo al "sintomo spia" (le percosse, le minacce, le molestie), che deve inserirsi in un quadro di abitualità, dove la serialità e la ripetitività degli abusi rendere la vita della persona offesa mortificante, angosciante ed umiliante, facendola vivere in condizioni di soggezione e timore.

Il parametro della gravità dell'atto conduce, invece, ad una ipotesi nuova, che consente di valorizzare atti singoli che siano sintomo di una "violenza domestica in divenire"[22].

2.3. Tutela delle vittime di violenza domestica

La violenza domestica è una forma di abuso piuttosto insidiosa in quanto gode del particolare ambito in cui si manifesta, che le garantisce riservatezza e ne facilita la consumazione.

In passato la violenza in ambito familiare era tollerata poiché relegata a mera questione privata, da celare dietro le mura domestiche. La gestione della famiglia era affidata al marito, il quale aveva il compito di occuparsi del mantenimento e della protezione dei figli e della moglie e veniva legittimato all'uso di "mezzi di correzione", anche violenti, attraverso lo *jus corrigendi*.

Per tutelare le vittime di violenza familiare e scalfire questo muro di tolleranza e impunità, il legislatore italiano interviene dapprima con la legge n. 154/2001[23] e poi con il decreto-legge n. 11/2009, introducendo le misure cautelari personali dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* c.p.p.) e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima (art. 282-*ter* c.p.p.), ai quali affianca l'obbligo dell'Autorità giudiziaria che li adotta di comunicarlo all'Autorità di Pubblica Sicurezza competente, ai fini dell'eventua-

22) G. Aliquò, *La violenza domestica. L'ammonimento del Questore*, cit., p. 48.
23) Legge 4 aprile 2001 n. 154, "*Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*", in *Gazzetta Ufficiale*, n. 98 del 28.04.2001.

le adozione dei provvedimenti in materia di armi e munizioni (art. 282-*quater* del c.p.p).

Si tratta di provvedimenti cautelari giudiziari che mirano ad assicurare una tutela preventiva, che, tuttavia, scontano i tempi della dialettica processuale e non sempre sono particolarmente efficaci.

Con il decreto-legge n. 93 del 2013, convertito in legge 15 ottobre 2013 n. 119[24] (c.d. legge sul "femminicidio"), il legislatore appronta poi un sistema integrato di misure per prevenire e interrompere sul nascere le violenze domestiche, dando attuazione alle prescrizioni contenute nella menzionata Convenzione di Istanbul[25]: il Capo I della novella normativa contiene una serie di previsioni di natura penale sostanziale[26], penale processuale ed amministrative-preventive, oltre ad altre disposizioni in materia di misure educative, sostegno ai centri antiviolenza ed altro[27], rivolte ad arginare il fenomeno della violenza di genere.

Nell'ottica di garantire un'anticipazione della tutela della vittima, un'importante novità introdotta dal decreto in esame è quella della misura prevista dall'art. 384-*bis* c.p.p.[28], che consente alla Polizia giudiziaria, nei casi di flagranza e previa autorizzazione del Pubblico ministero (scritta o resa

24) Il decreto è stato ribattezzato dai mass-media e altresì da numerosi esponenti governativi e parlamentari "legge contro il femminicidio", ancorché tale nozione non venga mai impiegato dal legislatore.

25) Il 25 ottobre 2012, veniva, inoltre, emanata la direttiva 2012/29 UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime del reato, che prevede una protezione individuale "ritagliata" segnatamente per le vittime vulnerabili, tra cui minori e vittime di violenze di genere.

26) Le modifiche di diritto penale sostanziale, contenute all'art. 1 decreto-legge n. 93/2013, riguardano innanzitutto l'introduzione di talune circostanze aggravanti, in materia di c.d. violenza assistita (cioè i casi in cui il delitto non colposo contro la vita e l'incolumità personale, contro la libertà personale nonché quello di maltrattamenti ex art. 572 c.p. sia commesso in presenza o in danno di un minore o persona in stato di gravidanza), di violenza sessuale ex art. 609-*ter* c.p. (commesso nei confronti di persona minore o legata all'autore da relazioni affettive) e nel delitto di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* c.p. (prevedendo l'aggravante della relazione affettiva anche tra coniugi o partner sentimentali attuali oltre al caso di condotte persecutorie commesse attraverso strumenti informatici e telematici).

27) Si segnala la novità contenuta nell'art. 4 del decreto che, inserendo l'art. 18-*bis* al testo unico sull'immigrazione approvato con d.lgs. 286/98, istituisce un'ipotesi di permesso di soggiorno temporaneo per le vittime di alcuni gravi reati commessi nell'ambito di violenze domestiche, qualora siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio. Il permesso è rilasciato dal Questore «per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza».

28) L'art. 384-*bis* c.p.p. è stato introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 93/2013, convertito nella legge n. 119/2013. È importante sottolineare che tra i presupposti che legittimano l'adozione della misura, oltre al pericolo per la vita e l'integrità fisica della vittima del reato, è stato poi inserito anche quello per l'integrità psichica della medesima.

oralmente e confermata per iscritto o per via telematica), di disporre l'allontanamento urgente dalla casa familiare, con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima dei delitti previsti dall'art 282-*bis* comma 6 c.p.p.[29], quando sussistano fondati motivi di ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate, ponendo in grave ed attuale pericolo la vita e l'integrità fisica o psichica della persona offesa.

Questa misura rappresenta un utile strumento messo a disposizione degli ufficiali o agenti di Polizia giudiziaria, chiamati ad intervenire nella flagranza del reato di violenza domestica, al fine di evitare che esso sia portato a ulteriori conseguenze, per tutelare efficacemente la vittima.

La violazione delle misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* c.p.p.), del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-*ter* c.p.p.) o dell'ordine dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-*bis* c.p.p.), integra la nuova fattispecie penale prevista dall'articolo 387-*bis* del codice penale, introdotta dalla legge n. 69/2019[30].

Il decreto-legge n. 93/2013 compie poi un ulteriore passo in avanti nella anticipazione della tutela della vittima di violenza di genere, introducendo l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi (articolo 572 c.p.) e di atti persecutori (articolo 612-*bis* c.p.), lasciando tuttavia scoperti gli altri reati per i quali è possibile applicare la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare[31] anche se il livello di

29) L'articolo 282-*bis* comma 6 c.p.p. prevede che per i delitti previsti dagli articoli 570, 571, 572, 582, limitativamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque aggravate, 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*septies*, comma 1, 600-*septies*, comma 2, 601, 602, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinques*, 609-*octies*, 612 secondo comma, 612-*bis* del codice penale, commesso in danno dei prossimi congiunti o del convivente, la misura dell'allontanamento dalla casa familiare può essere disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dall'articolo 280 c.p.p., anche con le modalità di controllo previste dall'art. 275-*bis*.

30) L'art. 387-*bis* c.p. introdotto dalla legge n. 69/2019 - c.d. *Codice rosso*, costituisce diretta attuazione dell'art. 53 della Convenzione di Istanbul. Si tratta di una norma di particolare efficacia. Nei primi 27 mesi dall'entrata in vigore della legge, si sono registrati 4.234 delitti. Inoltre, esaminando il periodo gennaio-ottobre 2021 rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente, tale violazione registra un incremento del 10%. Dall'introduzione della norma le Regioni in cui, in valori assoluti, si è registrato il maggior numero di violazioni sono la Sicilia, il Lazio e la Lombardia. Quelle, invece, in cui se ne sono verificate meno sono la Valle d'Aosta, il Molise e l'Umbria. Rapporto pubblicato dalla Direzione centrale della polizia criminale il 25 novembre 2021, in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne.

31) La modifica è stata apportata dall'art. 2, comma 1, n. 3, lettera c), che all'art. 380, comma 2, c.p.p. ha inserito la lettera 1-*ter*, disponendo così l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutori. Si deve sottolineare che l'art. 572 c.p. era stato riscritto, con consistenti innalzamenti di pena, dall'art. 4, comma 1, lettera d) dalla legge 1 ottobre 2012, n. 172 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale", fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norma dell'adeguamento del diritto interno.

offensività di tali fattispecie è sostanzialmente equivalente a quello degli altri reati. Questa lacuna è stata colmata dalla recente legge 27 settembre 2021 n. 134, che ha riscritto l'art. 380, comma 1-*ter* c.p.p, inserendo tra le ipotesi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza anche i delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa previsto dall'art. 387-*bis* c.p.[32].

Un'altra misura che anticipa la tutela della vittima di violenza domestica è quella contenuta nell'art. 3 del decreto-legge n. 93/2013, che ha introdotto una nuova ipotesi di ammonimento del Questore.

Peraltro, nel tentativo di approntare una tutela sempre più efficace, lo strumento monitorio viene sottratto dalla disponibilità della vittima e dotato di profili di marcata autonomia rispetto alla tutela penale, con cui può contestualmente coesistere ed ha effetti diversi rispetto a quelli dell'ammonimento per atti persecutori.

L'art. 3 del decreto n. 93/2013 infatti, prevede che il procedimento può essere avviato sulla base di una mera "segnalazione", purché in forma non anonima, proveniente da chiunque abbia contezza di "un fatto che debba ritenersi riconducibile ai reati di cui agli articoli 581, nonché 582, secondo comma, consumato o tentato, del codice penale"[33].

L'autore della segnalazione è, peraltro, tutelato dalla correlativa previsione secondo cui "in ogni atto del procedimento per l'adozione dell'ammonimento di cui al comma 1 devono essere omesse le generalità del segnalante, salvo che la segnalazione risulti manifestamente infondata".

Il Questore, ricevuta la segnalazione, deve valutare se il sintomo spia sia riconducibile ai reati di cui agli articoli 581 c.p. (percosse) e 582, secondo comma c.p. (lesioni lievissime), consumato o tentato e se si inserisca in un quadro di violenze domestiche che, se non interrotte, possono condurre a conseguenze più gravi, mettendo in pericolo la vittima.

A tal proposito, la giurisprudenza appare ormai consolidata nell'affer-

32) Art. 380, comma 1-*ter* c.p.p.: delitti di violazione dei provvedimenti di violazione dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di maltrattamento contro familiari e conviventi e di atti persecutori, previsti dagli art. 387-*bis*, 572 e 612-*bis* del codice penale. Comma modificato dall'art. 2, comma 5, della legge n. 134/2021.

33) L'art. 3 d.l. n. 93/2013 testualmente evoca una segnalazione alle "forze dell'ordine", laddove tale ultima nozione – che non trova precisi ed inequivoci contorni definitori nel nostro ordinamento giuridico, come avviene per quelle più tecniche e note di forze armate e forze di polizia – sembra più opportunamente e sistematicamente declinabile con riguardo agli agenti ed ufficiali di pubblica sicurezza. In senso parzialmente diverso, G. Aliquò, *La violenza domestica. L'ammonimento del Questore*, *op. cit.*, p. 82, ritiene che la formula andrebbe intesa come equivalente a quella di "*forze di polizia*".

mare che l'alternarsi di periodi di violenze e di "normalità", ove sussistano fatti attuali, non esclude la possibilità di adottare l'ammonimento in via preventiva poiché i fatti pregressi potranno essere tenuti in conto nella ricostruzione del quadro di violenze domestiche, senza che possa essere eccepita la discontinuità delle condotte[34].

Come ogni procedimento preventivo, non è necessario che i fatti accertati costituiscano fonte di una prova ostensibile in un giudizio penale, ma è sufficiente che gli elementi raccolti siano complessivamente coerenti e attendibili, e dunque idonei a fondare il ragionevole convincimento del Questore circa l'ipotesi di sussistenza del quadro di violenze domestiche e la necessità dell'intervento preventivo.

Con l'adozione del provvedimento monitorio il Questore è vincolato ad assumere anche provvedimenti che, con la necessaria attenzione al bilanciamento degli interessi, limitino fino anche a escludere la detenzione e il porto delle armi e delle munizioni. Inoltre, può essere richiesto al Prefetto di applicare la misura della sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi (se non vi ostino esigenze lavorative dell'interessato).

Nel contempo, in un'ottica di approccio multidisciplinare al problema, il maltrattante, a fini di prevenzione sociale, deve essere avvisato circa l'esistenza di appositi centri di sostegno, presso i quali trovare aiuto psicologico per evitare di ricadere in condotte violente e antisociali[35].

2.4. Novità introdotte dal "Codice Rosso" e dalla "Riforma Cartabia"

Il sistema di tutela delle vittime di violenza domestica è stato rafforzato dalla legge 19 luglio 2019, n. 69, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*", (c.d. "Codice Rosso"), che ha introdotto per i casi di violenza di genere una corsia privilegiata, accelerando l'avvio e lo svolgimento delle indagini preliminari, relativamente a specifiche fattispe-

34) Cassazione, sez. III penale, sentenza n. 14742 dell'11 febbraio - 11 aprile 2016.

35) Al riguardo, si segnala che la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, con la circolare del 25 febbraio 2021, ha invitato i Questori a favorire la stipula di protocolli d'intervento e d'intesa con le Amministrazioni locali, le ASL, gli uffici scolastici provinciali, i centri antiviolenza e le associazioni che si occupano della tutela delle donne, in armonia con i protocolli diffusi a livello nazionale. Tra questi ultimi, la stessa circolare rievoca la positiva esperienza della Questura di Milano, che, il 5 aprile 2018, ha stipulato un protocollo di collaborazione (denominato "ZEUS") con il Centro Italiano per la Promozione e la Mediazione, in virtù del quale, peraltro, il Questore inserisce nel testo del decreto di ammonimento la c.d. "*ingiunzione trattamentale*", ossia l'invito rivolto all'ammonito di rivolgersi al centro stesso, onde intraprendere un percorso di crescita personale in punto di controllo delle proprie emozioni.

cie di reato (maltrattamenti contro familiari o conviventi, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, violenza sessuale di gruppo, atti persecutori, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, lesione personale, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso) considerati dal legislatore di particolare allarme sociale e che, pertanto, necessitano di una tempestiva direzione delle indagini da parte dell'Autorità giudiziaria a salvaguardia degli interessi tutelati[36].

Le disposizioni processuali della nuova legge sembrano ispirate alla sentenza della Corte EDU Talpis c./Italia[37], con cui la Corte di Strasburgo ha affermato che il ritardo con il quale le autorità competenti (alle quali era stato denunciato un caso di violenza domestica) hanno adottato le misure necessarie a tutelare la vittima integra la violazione dell'art. 2 CEDU, relativo al diritto alla vita, in quanto priva di qualsiasi effetto la denuncia della violenza medesima. Secondo la stessa decisione, costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo procedurale per il mancato adempimento degli obblighi positivi di protezione, il lungo periodo di inattività da parte delle autorità prima di avviare il procedimento penale per lesioni aggravate e la successiva archiviazione del caso[38].

Accanto agli interventi sul codice di rito, sono state compiute alcune modifiche del codice penale, consistenti principalmente nell'inasprimento delle pene dei reati che costituiscono tipiche manifestazioni della rovina delle relazioni domestiche[39] e nell'introduzione di quattro nuove fattispecie penali:

---

36) A tal fine la novella legislativa apporta le seguenti innovazioni procedurali:
– modifica l'art. 347 co. 3 c.p.p., relativo alle comunicazioni delle notizie di reato da parte della Polizia giudiziaria, da effettuarsi "immediatamente", anche in forma orale, al Pubblico Ministero;
– modifica l'art. 362 c.p.p., relativo all'assunzione delle informazioni, tramite l'aggiunta del nuovo co. 1-*ter*, che stabilisce un termine di 3 giorni dall'iscrizione della notizia di reato entro il quale il Pubblico Ministero senta la persona offesa, chi ha presentato denuncia, querela o istanza (salva la possibilità di proroga per imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa);
– modifica l'art. 370 c.p.p., relativo agli atti diretti e agli atti delegati, tramite l'inserimento di due nuovi commi (2-*bis* e 2-*ter*), ai sensi dei quali la Polizia giudiziaria deve procedere senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal P.M. e porre, sempre senza ritardo, a disposizione del P.M. la documentazione delle attività svolte.

37) Corte EDU, Sez. 1, del 2/03/2017, Talpis c. Italia, ricorso n. 41237/14.

38) La medesima sentenza ha ritenuto che il venir meno – anche involontario – di uno Stato all'obbligo di protezione delle donne contro le violenze domestiche si traduce in una violazione del loro diritto a un'uguale protezione di fronte alla legge ed è, pertanto, intrinsecamente discriminatorio. Appare opportuno segnalare che, a seguito della sentenza illustrata, il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera 9 maggio 2018, ha adottato una "Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica", dopo avere acquisito gli esiti del monitoraggio in ordine agli assetti organizzativi degli uffici.

39) Previsione dell'ergastolo in caso di omicidio avvenuto nell'ambito di una relazione affettiva anche senza una stabile convivenza (art. 577 in combinato disposto con l'art. 575 c.p.); inasprimento del-

– violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis* c.p.);

– costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-*bis* c.p.);

– deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-*quinquies* c.p.);

– diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, cosiddetto *revenge porn* (art. 612-*ter* c.p.).

Si tratta di fattispecie che costituiscono tipiche manifestazioni della violenza di genere, le quali prima dell'intervento normativo in parola erano prive di adeguata tutela. È il caso soprattutto della condotta prevista e punita dall'art. 612-*ter* (si veda il cap. 3).

L'obiettivo di innalzare il livello di protezione della persona offesa si è valorizzato attraverso la modifica l'art. 282-*ter* c.p.p., concernente la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici di cui all'art. 275-*bis* c.p.p. (c.d. braccialetto elettronico). Inoltre, sono stati introdotti agli artt. 90-*ter* c.p.p. e 659 co. 1-*bis* c.p.p. obblighi di comunicazione alla persona offesa e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o di sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

Al fine di contenere i tassi di recidiva e favorire il recupero dei condannati per i reati di violenza domestica e di genere, importanti modifiche riguardano l'art. 165 c.p., con la previsione che la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena per questi delitti sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di sottoporre i condannati per i reati di maltrattamento, di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso e di *stalking* ad un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno ai fini della concessione dei benefici penitenziari (art. 13-*bis* dell'Ordinamento penitenziario)[40].

---

le sanzioni per i reati di violenza sessuale (artt. da 609-*bis* a 609-*opties* c.p.); inasprimento delle pene per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.).

40) Legge 26 luglio 1975, n. 354 recante "*Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione*

Inoltre, sempre sul fronte delle misure di prevenzione può essere disposto il divieto di soggiorno in uno o più Comuni o in una o più Province e l'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza o di dimora abituale. Dietro consenso dell'interessato può essere applicato il braccialetto elettronico.

Il Codice Rosso ha avuto anche il merito di estendere l'ambito di applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale, prevista nel codice antimafia (art. 4 comma 1, lettera i-*ter*, d.lgs. 159/2011), all'indiziato di delitto di maltrattamenti in famiglia e di *stalking*.

Da ultimo, la legge 27 settembre 2021, n. 134[41], al fine di adeguare la normativa nazionale agli *standard* unionali di protezione delle vittime, ha esteso anche alla forma tentata dei reati di violenza domestica e di genere e a quella di omicidio gli obblighi di comunicazione alla persona offesa e al suo difensore sull'adozione di provvedimenti di reimmissione in libertà dell'imputato e sull'applicazione di misure cautelari e la subordinazione all'adesione a percorsi di recupero da parte del condannato per ottenere la sospensione condizionale della pena o la concessione di benefici penitenziari.

Inoltre, la legge n. 134/2021 ha modificato l'art. 380, co. 2, lett. 1-*ter*, c.p.p. prevedendo l'arresto obbligatorio in flagranza per il delitto di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di cui all'art. 387-*bis* c.p. introdotto dal "Codice Rosso".

3. La violenza *online*: *reverge porn* e *cyberbullismo*

3.1. Nuove tecnologie e comunicazione online: quando la violenza è agita in rete

L'avvento della rete internet e dei *social media* ha modificato le basi dei rapporti interpersonali, abbattendo i confini del tempo e dello spazio. Questo, se da un lato ha semplificato e velocizzato le relazioni umane, dall'altro ha favorito il brulicare inarrestabile di nuove categorie di illeciti.

La velocità dei processi di cambiamento non ha permesso ai "cittadini digitali" di scindere consapevolmente i comportamenti ammissibili in rete da

delle misure privative e limitative della libertà".

41) Legge 27 settembre 2021, n. 134, "*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*" (G.U. n. 237 del 4 ottobre 2021).

quelli potenzialmente dannosi. Cosicché, parallelamente all'uso consapevole e intelligente della rete, si è sviluppato un uso distorto e improprio, il cui confine appare spesso labile e pericoloso. Soprattutto gli adolescenti, definiti "nativi digitali" (Marc Prensky, 2001), cresciuti immersi nelle nuove tecnologie, sembrano non essere consci della portata e della pervasività delle proprie azioni digitali, tanto che si assiste ad una assoluta normalizzazione della condivisione di materiale intimo e privato, senza considerare che lo stesso rappresenta la propria impronta digitale e che, una volta immesso in rete, lascerà una traccia indelebile nella memoria di Internet.

Secondo il *Global Digital report 2021* di *We Are Social* sono oltre 1 milione le persone che dall'Italia si sono connesse ad Internet per la prima volta nel corso del 2020, un incremento del 2,2% che ci fa superare la soglia dei 50 milioni. Ancora più importante l'aumento sul fronte piattaforme social: oltre 2 milioni di nuovi utenti, con un incremento quasi del 6%, che fa raggiungere quota 41 milioni. Gli *smartphone* sono presenti nelle tasche e nelle mani del 97% degli italiani, mentre 3 persone su 4 utilizzano computer, *desktop* o *laptop.* Siamo connessi per oltre 6 ore al giorno ad Internet, e passiamo quasi due ore sui social (il 98% lo fa da dispositivi mobili)[42].

Il *reverge porn* e il cyberbullismo[43] sono aspetti aberranti delle relazioni online e la concomitanza tra questi due fenomeni è sempre più marcata, tanto che il 33% degli episodi di cyberbullismo è a carattere sessuale e la categoria femminile è maggiormente esposta a rischio di vittimizzazione, a causa del maschilismo che si cela dietro tali atti virtuali[44].

Gli ambienti digitali, come tutti gli aspetti dell'interazione umana, non sono neutri rispetto al genere, piuttosto riproducono le esistenti relazioni di potere presenti all'interno della società. La violenza di genere presente all'interno dei contesti della vita reale si traspone anche online, attraverso attacchi, abusi verbali sulle piattaforme digitali, ricatti, colpendo trasversalmente diversi soggetti, ma coinvolgendo alcune categorie più di altre: il riferimento va in particolare alle ragazze e alle donne.

Secondo uno studio condotto dall'*European Added Value Unit* del *Eu-*

---

42) Global Digital Report 2021, *We Are Social*, in *https://wearesocial.com/it/blog/2021/02/digital-2021-i-dati-italiani.*

43) I dati raccolti dall'*Osservatorio indifesa* realizzato da *Terre des Hommes* e *OneDay*, con l'aiuto di ScuolaZoo e delle sue community nel 2021, che ha coinvolto più di 1700 ragazzi e ragazze dai 14 ai 26 anni in tutta Italia, ci restituiscono un panorama preoccupante: un adolescente su due ha subito atti di bullismo e, insieme al cyberbullismo, i due fenomeni sono tra i principali rischi percepiti dagli adolescenti. Le giovani generazioni sono molto consapevoli dei pericoli del web: ben 7 ragazzi su 10 dichiarano di non sentirsi al sicuro quando navigano in rete. *Https://terredeshommes.it/comunicati/osservatorio-indifesa-1-adolescente-2-vittima-bullismo.*

44) Cfr. A. Palladino, *Reverge porn e cyberbullismo*, Alpes Italia s.r.l., 2020, p. VIII.

ropean Parliamentary Research Service, del marzo 2021, la violenza informatica di genere, un fenomeno inconcepibile 30 anni fa, purtroppo riguarda soprattutto le donne e le ragazze, che subiscono molestie, *stalking* e altri tipi di minacce mentre sono online[45].

Le caratteristiche intrinseche degli strumenti con cui si realizza la violenza online, quali l'immediatezza, l'anonimato e la "viralità", espongono maggiormente la vittima a conseguenze nefaste. La visibilità senza confini dei contenuti caricati in rete amplifica l'effetto della violenza vissuta dalla vittima, sia nei casi di pornografia non consensuale che di cyberbullismo. Inoltre, la memoria infinita ed eterna della rete rendere gli effetti di tali reati potenzialmente irreversibili poiché ogni informazione caricata in internet rimane astrattamente disponibile per sempre. In rete poi non c'è contatto fisico, tutto si svolge attraverso uno schermo interattivo che, fungendo da barriera protettiva, facilita tali modalità interattive, azzerando l'empatia attraverso l'esclusione della comunicazione non verbale.

Il legislatore, adeguandosi al cambiamento determinato dall'avvento dell'era digitale, è intervenuto con due strumenti normativi: la legge n. 71 del 29 maggio del 2017, che ha offerto una tutela normativa al cyberbullismo e la legge n. 69 del 19 luglio 2019, che ha novellato il codice penale inserendo l'articolo 612-*ter*, rubricato "diffusione non consensuale di immagini o video sessualmente espliciti", che punisce chiunque invia, consegna, cede, pubblica, diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone interessate.

3.2. Il multiforme fenomeno del *revenge porn*

Il reato previsto dall'art. 612-*ter* c.p. viene comunemente definito *revenge porn*, letteralmente vendetta pornografica. Si tratta di un neologismo di origine angloamericano che evoca la diffusione di immagini ritraenti una persona nuda o intenta a compiere atti sessuali, contro la sua volontà e a fini di vendetta da parte dell'ex partner[46].

---

45) Lo studio stima che dal 4 al 7 per cento delle donne nei 27 Paesi UE ha subìto molestie online nei 12 mesi precedenti ed è prevedibile che la violenza informatica di genere continui ad aumentare nei prossimi anni, soprattutto tra gli adolescenti… European Parliament, *Combating gender-based violence Cyber violence, European added value assessment*, marzo 2021, I, in *https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU(2021)662621_EN.pdf.*

46) Questa definizione, come è stato correttamente evidenziato da più parti, è fuorviante e al contempo vittimizzante nell'utilizzo di entrambi i termini. Il fine di vendetta, infatti, è solo uno dei moventi dell'autore del reato e rischia di alimentare il c.d. victim blaming, ossia la colpevolizzazione della vittima, poiché sposta l'attenzione e la responsabilità dall'autore del reato alla persona offesa, la cui condotta, rappresentata dall'esercizio di un diritto di libertà (interrompere una

Tuttavia, similmente a quanto avvenuto nei Paesi anglosassoni, anche nel linguaggio mediatico italiano l'espressione *revenge porn* ha assunto un significato più ampio, che ricomprende tutte le diverse forme di diffusione non consensuale di immagini aventi un contenuto sessuale. Secondo questa accezione "in senso lato" andrebbe ricondotta al *revenge porn* un'ampia casistica di condotte divulgatorie che non maturano nell'ambito di una relazione sentimentale o che sono prive della finalità vendicativa. Si è parlato di *revenge porn*, ad esempio, anche nel 2014, quando *hacker* mai individuati hanno manipolato gli *account iCloud* di numerose celebrità e la rete è stata invasa dalle loro immagini più intime[47].

La condivisione dei dati avviene per lo più tramite la rete (non solo su "siti di settore" ma anche sui *social network*) e soprattutto tramite le *chat* di messaggistica istantanea, oramai diffuse su tutti i dispositivi di comunicazione di ultima generazione. La costante connessione di tali strumenti alla rete, consentendo la rapida ed immediata condivisione dei materiali creati con una o più persone, ha comportato che soprattutto i giovani cominciassero ad esplorare la sessualità secondo nuove modalità.

Questa crescente "smaterializzazione" è passata soprattutto attraverso il c.d. *sexting* ovvero la prassi di scambiarsi (proprie) immagini erotiche[48].

Il fenomeno è sempre più frequente e diffuso proprio perché ci si serve dei dispositivi tecnologici per instaurare e mantenere relazioni interpersonali, comprese quelle sessuali. Con il *lockdown*, questo fenomeno è cresciuto grazie al distanziamento sociale, che ha comportato un più intenso scambio virtuale di contenuti sessuali tra persone coinvolte in una qualsiasi forma di relazione.

L'effetto che ne scaturisce, come giustamente osservato, è devastante.

---

relazione), suggerisce l'idea che l'atto sia in qualche misura "giustificabile". In secondo luogo, il riferimento alla pornografia, alla quale è normalmente attribuito un significato negativo o stigmatizzante, lascia trasparire un senso di scelta e legittimazione alla condivisione da parte della vittima che è, invece, insussistente. C.M. Caletti, *Reverge porn e tutela penale. Prime riflessioni sulla criminalizzazione specifica della pornografia non consensuale alla luce delle esperienze anglosassoni*, in *Dir. pen. cost.*, Rivista trimestrale 3/2018, p. 72.

47) Lo scandalo è noto come "*Fappening*". Occorre segnalare probabilmente che nemmeno il caso di Tiziana Cantone è da ricondurre alla definizione originaria di revenge porn. Nondimeno, la vicenda, forse per la sua capacità di riassumere icasticamente le gravissime conseguenze della divulgazione non consensuale di immagini a sfondo sessuale, è ancora oggi ritenuta il primo esempio di "porno-vendetta" all'italiana.

48) Il termine *sexting* fu utilizzato per la prima volta nel 2005 in un articolo della rivista australiana *Sunday Telegraph Magazine*. Si tratta di un neologismo anglosassone che nasce dalla fusione delle parole inglesi *sex* (sesso) e *texting* (inviare messaggi con strumenti elettronici) e viene usato per indicare l'invio di messaggi di testo o contenuti multimediali sessualmente espliciti, principalmente tramite il cellulare e tramite internet. Ad oggi, i principali casi di *sexting* riguardano più raramente gli SMS, collocandosi principalmente sui *social network* o sulle *app* di messaggistica istantanea.

Anche da una sola condivisione (magari avvenuta inizialmente fra una ristretta cerchia di persone) è facile che si determini una sorta di aberrante effetto domino, in grado di scatenare una scia rapida, insidiosa e incontrollabile di ulteriori condivisioni verso un numero imprecisabile di soggetti estranei (i c.d. secondi distributori di immagini precedentemente pubblicate da altri), così in poche ore le immagini e i video diffusi dal primo soggetto possono diventare di dominio pubblico[49].

Negli ultimi anni il fenomeno, purtroppo, ha visto una crescita esponenziale e in alcuni casi ha assunto contorni drammatici, concludendosi con il suicidio delle vittime, esasperate dalla situazione creatasi a seguito della diffusione dei propri video o scatti privati[50].

Secondo gli ultimi dati forniti dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni a dicembre 2021, nell'ambito dei reati contro la persona commessi attraverso la rete, significativo è stato l'aumento dei fenomeni di *sextortion*[51] (+54% rispetto al 2020) e *revenge porn* (+78% rispetto al 2020) con oltre 500 casi trattati e 190 autori di reato deferiti all'A.G. Nel complesso per i reati contro la persona commessi sul web, sono stati denunciati oltre 1.400 soggetti.

La casistica, purtroppo divenuta corposa, ha fatto emergere le criticità per la tutela giuridica delle vittime: in altre parole, ci si è resi conto dell'inadeguatezza delle disposizioni normative esistenti prima della novella del 2019[52].

Il *reverge porn* costituisce una fattispecie di mera condotta articolata su due distinte ipotesi, accomunate dal medesimo trattamento sanzionatorio.

Il discrimine tra le due fattispecie è costituito dalle modalità con le quali l'agente è entrato in possesso delle immagini che ha successivamente divul-

49) M. Mattia, *Reverge porn e suicidio della vittima. Il problema della divergenza tra voluto e realizzato rispetto all'imputazione soggettiva degli eventi psichici*, in *Leg. pen.*, 2019, p. 3.

50) Si ricorda il caso di Tiziana Cantone, la giovane donna napoletana i cui video *hard* avevano iniziato a circolare in rete ma anche su *whatsapp* e su *facebook* diffondendosi in modo incontrollabile. Una vicenda che, nonostante la battaglia legale intrapresa a difesa del proprio "diritto all'oblio", si è conclusa con il suicidio della vittima nel 2016.

51) La parola inglese *sextortion* è la contrazione di *sex* ed *extortion*, letteralmente ricatto a sfondo sessuale. Su Internet, sempre più criminali utilizzano questo metodo per estorcere denaro alle vittime o, nei casi di bullismo, aggredirle e spaventarle. Questo tipo di pratica rientra nella violenza psicologica online, è anch'essa considerata un crimine (quindi è punibile dalla legge) e avviene soprattutto fra adolescenti e giovani.

52) La lacuna più vistosa interessava i casi riguardanti minori degli anni diciotto, poiché la giurisprudenza di legittimità aveva fatto registrare diverse oscillazioni circa la configurabilità del delitto di "distribuzione, divulgazione diffusione, pubblicizzazione di materiale pedopornografico" ex art. 600-*ter* c.p. nel caso di diffusione non consensuale di immagini autoprodotte dal minore (cosiddette *sexting*), lasciando dunque una percentuale rilevantissima della casistica sprovvista di tutela nel quadro degli illeciti di pedopornografia.

gato: nel caso del primo comma è richiesto che egli abbia contribuito alla loro realizzazione o che le abbia «sottratte», mentre al secondo comma è disciplinato il caso in cui il diffusore le abbia «ricevute o acquisite in altro modo».

Il reato si perfeziona quando, in assenza del consenso delle persone rappresentate, l'agente invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati.

Oltre all'esplicita connotazione sessuale, occorre che immagini e video siano stati creati in un contesto di riservatezza, nel quale sarebbero rimasti se non fosse intervenuta una delle condotte tipizzate.

Infine, l'invio, la consegna, la cessione, la pubblicazione o la diffusione delle immagini o dei video a contenuto sessualmente esplicito deve avvenire senza il consenso delle persone rappresentate.

La ratio della norma e il bene protetto, che pongono in primo piano la tutela della persona offesa nella sua dimensione dell'onore, della libertà sessuale e personale, fanno propendere per una presunzione di mancato consenso della vittima. Deve ritenersi, perciò, che gravi sull'imputato un onere di allegazione serio e riscontrabile sul consenso alla diffusione da parte della persona offesa.

3.3. Il contrasto al *revenge porn* tra violenza di genere e uso illecito della rete

Con l'introduzione dell'art. 612-*ter* c.p. il legislatore interviene a colmare un vuoto giuridico[53], reprimendo le condotte di *reverg porn* con lo strumento penale, che, tuttavia, da solo non tutela appieno la vittima poiché è incapace di interrompere e contrastare la "disseminazione" delle immagini sulla rete. Essa può avvenire attraverso un numero talmente ampio di canali (applicazioni di messaggistica, *social network*, portali *hard*, *peer to peer*, *mailing list*) che è impossibile contenerne la c.d. "viralità"[54].

Il diritto penale, infatti, costituisce l'*extrema ratio* dell'ordinamento e il suo intervento deve accompagnarsi ad altre strategie di tutela, ad esempio in

53) La lacuna più vistosa interessava proprio i casi riguardanti minori degli anni diciotto. La giurisprudenza della Corte di Cassazione, infatti, aveva fatto registrare diverse oscillazioni in merito alla configurabilità del delitto di "distribuzione, divulgazione, diffusione, pubblicizzazione di materiale pedopornografico" ex art. 600-*ter* c.p. nel caso di diffusione non consensuale di immagini autoprodotte dal minore (*sexting*), lasciando dunque una percentuale rilevantissima della casistica sprovvista di tutela.

54) In particolare su questi aspetti e sull'impossibilità di garantirsi l'oblio, perché *Internet never forgets*, P.J. Larkin, *Revenge Porn, State Law and Free Speech*, in *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2014-2015, p. 62 ss.

tema di "educazione digitale" e di responsabilità del Provider che abbia ospitato i materiali condivisi senza il consenso e non li oscuri tempestivamente.

A ben vedere, la vittima può presentare istanza al sito Internet o al *social media* per l'oscuramento e/o la rimozione delle immagini private dal carattere sessualmente esplicito; così come può ricorrere al Garante per la privacy nel caso in cui il gestore della piattaforma non dia corso alle sue richieste. Si tratta però di una procedura che rischia di frustrare il tentativo della persona offesa di scongiurare la "viralizzazione" dei contenuti intimi che la riguardano, in quanto può intervenire quando la diffusione incontrollata è già avvenuta. Inoltre, non tutti i Provider ottemperano alla richiesta. Ben più incisiva sarebbe la previsione di obblighi presidiati da sanzioni in capo al Provider per la rimozione tempestiva a seguito della segnalazione di pubblicazioni illecite, che incoraggerebbe, tra l'altro, l'adozione da parte delle piattaforme di linee guida dirette a tutelare gli utenti.

Nel tentativo di anticipare la tutela della vittima il decreto-legge n. 139/2021[55] ha novellato il d.lgs. n. 196 del 2003 introducendo l'art. 144-*bis* rubricato "*revenge porn*", il quale prevede che: «chiunque, compresi i minori ultraquattordicenni, abbia fondato motivo di ritenere che immagini o video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito che lo riguardano, destinati a rimanere privati, possano essere oggetto di invio, consegna, cessione, pubblicazione o diffusione attraverso piattaforme digitali senza il suo consenso, ha facoltà di segnalare il pericolo al Garante, il quale, nelle quarantotto ore dal ricevimento della segnalazione decide ai sensi degli articoli 143 e 144 del presente».

Questo strumento non è nuovo ma viene introdotta la possibilità di utilizzarlo in via preventiva, per anticipare la tutela ed evitare la diffusione incontrollata delle immagini con una tempistica stringente (il Garante deve decidere entro quarantotto ore dal ricevimento della segnalazione). Tuttavia, il decreto-legge 139/2021 è laconico, lasciando al Garante il compito di scrivere le regole sui dettagli operativi. Al Garante è affidato l'arduo compito di mettere in atto tutte le azioni per impedire la futura temuta diffusione in rete dei contenuti pornografici non consensuali.

Per dare effettività alla previsione oggetto di analisi, l'articolo 144-*bis* del Codice privacy prevede al comma 6 che: «I fornitori di servizi di condivisione di contenuti audiovisivi, ovunque stabiliti, che erogano servizi accessibili in Italia, indicano senza ritardo al Garante o pubblicano nel proprio

55) Decreto-legge 8 ottobre 2021 n. 139 recante "*Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali*", in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 241 del 08-10-2021.

sito internet un recapito al quale possono essere comunicati i provvedimenti adottati ai sensi del comma 1. In caso di inadempimento dell'obbligo di cui al periodo precedente, il Garante diffida il fornitore del servizio ad adempiere entro trenta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 83, paragrafo 4, del Regolamento».

Occorre evidenziare in ogni caso che, già dallo scorso 8 marzo 2021, il Garante per la protezione dei dati personali ha attivato un canale di emergenza per le potenziali vittime di *revenge porn*, consentendo alle persone che temono che le loro foto o i loro video intimi possano essere diffusi senza il loro consenso su *Facebook* o *Instagram*, di segnalare questo rischio e ottenere che le immagini vengano bloccate.

Il canale di segnalazione preventiva è quello attivato nel 2020 in Italia, come programma pilota, da *Facebook* e che è stato accessibile fino ad ora nel nostro Paese solo attraverso una associazione *no profit*.

Dall'8 marzo 2021 le persone maggiorenni, che temono che le proprie immagini intime, presenti in foto e video, vengano condivise, possono rivolgersi al Garante della Privacy, consultando la pagina *www.gpdp.it/revenge-porn* e compilando il modulo relativo alle informazioni utili per l'Autorità a valutare il caso e a indicare all'interessato il *link* per caricare direttamente le immagini sul programma.

Una volta caricate le immagini vengono cifrate da *Facebook* tramite un codice *hash* in modo da diventare irriconoscibili prima di essere distrutte e, attraverso una tecnologia di comparazione, bloccate da possibili tentativi di una loro pubblicazione sulle due piattaforme.

Inoltre, occorre evidenziare che la legge n. 69/2019, oltre ad avere criminalizzato il dilagante fenomeno del c.d. *revenge porn*, ha anche inteso ricomprenderne le condotte nel più ampio contenitore costituito dalla violenza di genere, introducendo anche il predetto reato tra quelli a c.d. tutela rafforzata, cioè quelli in cui il ruolo attribuito alla persona offesa (vittima della violenza) comporta una serie di adempimenti processuali specifici. Tuttavia, mentre è previsto che la Polizia giudiziaria debba comunicare immediatamente la notizia di reato al P.M., quest'ultimo non ha l'obbligo di esaminare la persona offesa o chi ha denunciato i reati di violenza domestica e di genere entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato. È comunque verosimile ritenere che nella pratica di polizia giudiziaria il reato in questione si manifesti, sovente, in concorso con le altre fattispecie delittuose ricadenti nel più ampio spettro della violenza domestica o di genere, ciò comporterebbe, stante la continuità delittuosa, proprio l'applicazione della norma esaminata.

Alla tutela penale fornita dall'art. 612-*ter* si affianca la possibilità per la vittima di utilizzare lo strumento dell'ammonimento del Questore ex art. 3 del decreto-legge n. 93/2013, che consente di anticipare l'intervento, evitando le conseguenze irreversibili della diffusione di immagini private. Ciò è consentito quando la diffusione non consensuale di contenuti multimediali sia realizzata nell'ambito di una relazione intima anche pregressa e si inserisca in un contesto di violenza domestica.

Da ultimo, è bene sottolineare che se la condotta di *revenge porn* si consuma tra minori è possibile intervenire in via preventiva utilizzando lo strumento dell'ammonimento del Questore per cyberbullismo, qualora ne ricorrano i presupposti previsti dalla legge.

3.4. Adolescenti, violenza di genere "*onlife*" e cyberbullismo

Le nuove opportunità di comunicazione, condivisione e scambio di informazioni, rese possibili dal diffuso e generalizzato accesso alla rete Internet (*social network*, *forum*, *chat* e altri servizi di messaggistica, piattaforme di gioco, ecc.), ha offerto a tanti giovani la possibilità di utilizzare il *cyberspace* per compiere atti di bullismo. Il cyberbullismo è, infatti, una evoluzione digitale del bullismo.

Quella attuale è la prima generazione di adolescenti cresciuta in una società in cui l'essere connessi rappresenta un dato di fatto, un'esperienza connaturata alla quotidianità, indipendentemente dal contesto sociale di provenienza: nel 2018 l'85,8% dei ragazzi tra 11 e 17 anni di età utilizza quotidianamente il telefono cellulare. Il 72% dei ragazzi in quella stessa fascia di età naviga in Internet tutti i giorni. Questa quota è cresciuta molto rapidamente, passando dal 56,2 al 72,0% nell'arco di un quadriennio. Le più frequenti utilizzatrici del cellulare e della rete sono le ragazze, l'87,5% delle quali usa il cellulare quotidianamente e il 73,2% accede a Internet tutti i giorni (quota che sale all'84,9% se ci si concentra sulle adolescenti tra i 14 e i 17 anni). L'accesso ad Internet è fortemente trainato dalla diffusione degli *smartphone*. Soltanto il 27,7% dei ragazzi, infatti, usa il computer tutti i giorni e questa quota è in forte calo rispetto al 40,5% del 2014[56].

Tra i giovani (14-29 anni) c'è stato un ulteriore passo in avanti nell'impiego dei media in generale, e delle piattaforme online in particolare[57].

---

56) Vedi *Indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo, Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza*, Roma, 27 marzo 2019, p. 6-7, in *https://www.istat.it/it/files//2019/03/Allegato-statistico-bullismo.pdf.*

57) Il 92,3% utilizza *WhatsApp*, l'82,7% *YouTube*, il 76,5% *Instagram*, il 65,7% *Facebook*, il 53,5%

A differenza del bullismo tradizionale in cui il bullo si confronta faccia a faccia con la vittima, nel bullismo digitale l'autore approfitta dell'effetto di schermatura della Rete, eliminando qualsiasi rapporto diretto con la persona aggredita. Ciò facilita il procedimento di spersonalizzazione, rafforzando l'idea di anonimato.

La pervasività dei *social media* – ancor maggiore tra i giovani – priva la vittima di qualsiasi rifugio sicuro, esponendola alle vessazioni del bullo senza limiti di tempo e di spazio, rendendo al contempo più difficoltoso il controllo degli adulti su tali fenomeni. Inoltre, la capacità di Internet di diffondere in modo rapidissimo e massivo le informazioni condivise comporta che le offese e le umiliazioni nei confronti della vittima siano viste, e talvolta ulteriormente condivise, da un numero potenzialmente illimitato di soggetti, con un'amplificazione del messaggio che ha effetti facilmente intuibili sulla psiche della persona offesa. Queste caratteristiche rendono il cyberbullismo un fenomeno particolarmente subdolo e dannoso.

Secondo le ultime indagini condotte dall'Istat sul fenomeno del bullismo tra i ragazzi utilizzatori di cellulare e/o Internet il 5,9% denuncia di avere subito ripetutamente azioni vessatorie tramite sms, *e-mail*, *chat* o sui *social network*, con un picco riguardante le ragazze (7,1% contro il 4,6% dei ragazzi).

Secondo l'ultimo rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese il bullismo trova terreno fertile sul web e sulle pagine dei *social*, tanto che il 52,8% dei dirigenti scolastici si è trovato a gestire casi di cyberbullismo e il 51,8% ha organizzato incontri sulle insidie di Internet con i genitori, avvalendosi prevalentemente del supporto delle forze dell'ordine (69,4%) e di psicologi o operatori delle Asl (49,9 %)[58].

Il termine *cyberbulling* è stato coniato nel 2002 dall'educatore canadese Bill Belsey. In seguito alcuni giuristi e psicologi nel loro lavoro di ricerca definirono il cyberbullismo come un atto aggressivo volontario individuale o di gruppo, ripetitivo e duraturo nel tempo, attuato mediante l'ausilio di mezzi elettronici nei confronti di una vittima percepita come più debole[59].

Amazon, il 41,8% le piattaforme per le videoconferenze (rispetto al 23,4% riferito alla popolazione complessiva), il 36,8% *Spotify*, il 34,5% *TikTok*, il 32,9% *Telegram*, il 24,2% *Twitter*. Censis, 17° Rapporto sulla comunicazione, *I media dopo la pandemia*, Roma, 6 ottobre 2021, in *https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_32.pdf.*

58) Vedi il capitolo «Processi formativi» del 50° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese, 2016, in *https://www.censis.it/formazione/il-capitolo-%C2%ABprocessi-formativi%C2%BB-del-50%C2%B0-rapporto-censis-sulla-situazione-sociale-del.*

59) Cfr. P. Smith, *Cyberbulling: its nature and impact in secondary school pupils*, in *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 2008, pp. 49, 376-385.

Tale fenomeno, coinvolgente giovani in età scolare, può manifestarsi in diversi modi, come attraverso l'invio di messaggi offensivi o intimidatori direttamente alla persona offesa o tramite piattaforme web, la pubblicazione di immagini o video personali della vittima, la creazione di gruppi specificamente volti al dileggio.

La legge n. 71 del 29 maggio 2017 recante "*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*" rivolge una spiccata attenzione verso la prevenzione del fenomeno, nonché verso l'educazione e la formazione dei giovani, non mutando il panorama degli strumenti offerti dal diritto penale.

Viene innanzitutto inserita all'articolo 1 una definizione di cyberbullismo, di grande importanza per la delimitazione dell'ambito di applicazione degli strumenti previsti dalla normativa. Con tale espressione deve intendersi «qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti online aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo».

Affinché risulti l'integrazione la fattispecie di cyberbullismo non è richiesta la reiterazione delle condotte, requisito spesso richiamato dalla dottrina con riferimento al bullismo tradizionale e a quello online. Detto requisito, infatti, deve necessariamente essere riadattato al mondo digitale, avendo riguardo alla capacità della Rete di diffondere i contenuti in modo virale a un numero potenzialmente illimitato di utenti.

La condotta, inoltre, deve essere caratterizzata dallo scopo di isolare uno o più minori individuati come bersaglio, escludendo in tal modo dall'ambito di operatività della norma isolate manifestazioni di mera aggressività "da tastiera", verosimilmente riconducibili a maleducazione e inciviltà nell'uso degli strumenti di comunicazione. Sul piano degli effetti tutto ciò deve, poi, tradursi in un serio pregiudizio alla persona, connotato cioè da una certa gravità, dovendosi quindi escludere dall'ambito del fenomeno episodi nei quali l'offesa presenti rilevanza minima.

3.5. Strumenti di tutela della vittima di cyberbullismo

Facendo riferimento alla già richiamata nozione di cyberbullismo, adottata dal legislatore con la legge n. 71/2017, è possibile osservare come, pur nell'estrema varietà che caratterizza il fenomeno, le condotte ivi richiamate sono astrattamente riconducibili a precise ipotesi di reato[60].

Con la legge n. 71/2017 il legislatore è intervenuto sul fenomeno del cyberbullismo, scegliendo di affrontare il problema attraverso azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche.

Dopo aver fornito un'ampia definizione del fenomeno, la legge in esame introduce una specifica forma di tutela finalizzata a proteggere la dignità del minore. L'art. 2 prevede, infatti, la possibilità per ciascun minore di età superiore ai quattordici anni, vittima di atti di cyberbullismo, nonché per i genitori o altri soggetti esercenti la responsabilità sul minore, di richiedere – mediante l'indicazione dell'indirizzo presso il quale i contenuti ritenuti dannosi sono raggiungibili sulla rete c.d. *Uniform Resource Locator* (Url) – al titolare del trattamento o al gestore del sito internet o del *social media* l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi dato personale del minore, diffuso nella rete internet, previa conservazione dei dati originali.

Tale misura, azionabile anche nei casi in cui non sia configurabile il reato di cui all'art. 167 del Codice privacy o altra condotta penalmente rilevante, appare uno strumento efficace per tentare di limitare la diffusione di contenuti quali foto o video ritraenti il minore, specie per i termini perentori a cui è legata. La norma prevede, infatti, l'obbligo per i soggetti predetti di assumere entro ventiquattro ore l'incarico di provvedere all'oscuramento o alla rimozione del contenuto, che deve avvenire entro quarantotto ore; in via residuale, nel caso di mancato rispetto di tali termini, l'interessato potrà rivolgersi mediante reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, che provvederà entro quarantotto ore ai sensi degli artt. 143 ss. del Codice privacy.

Misura di grande interesse introdotta dalla legge 71/2017 è poi rappresentata dalla procedura di ammonimento prevista dall'art. 7, che segue un percorso già tracciato dall'art. 8 del decreto-legge n. 11/2009 con riferimento al reato di *stalking*. L'articolo 7, richiamando e ricalcando la procedura di cui

60) Per un'analisi dei reati configurabili in ipotesi di cyberbullismo, si rinvia a C. Panicali, *Il cyberbullismo: i nuovi strumenti (extrapenali) predisposti dalla legge n. 71/2017 e la tutela penale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc. 6, 1 giugno 2017, p. 2081 ss.

all'articolo 8 del decreto-legge n. 11/2009, prevede, dunque, che fino a quando non sia proposta querela o denuncia per i reati di diffamazione (erroneamente il testo si riferisce altresì all'abrogato art. 594 c.p.), minacce e illecito trattamento dei dati personali (art. 167 Codice privacy) commessi a mezzo internet, il minore ultraquattrordicenne o il genitore esercente la patria potestà possano richiedere l'ammonimento del minore ultraquattordicenne che ha commesso il fatto. Tale facoltà può essere esercitata dal genitore anche in caso di parere contrario del minore e anche quando il minore dovesse essere in tutto o in parte ignaro dei fatti di cyberbullismo.

Anche in questo caso l'ammonimento si presenta come necessariamente antecedente al procedimento penale e finalizzato a una *de-escalation* che eviti il ricorso al giudice penale.

3.6. La "*dissemination*" su Internet delle immagini e il diritto all'oblio

La capacità di propagazione dei contenuti su Internet renda particolarmente difficile la completa rimozione degli stessi, atteso che essi sono spesso oggetto di *download* da parte degli utenti (si pensi a video a contenuto sessuale) e di ulteriore condivisione mediante *social network* e programmi di messaggistica istantanea.

Per tutelare adeguatamente la vittima dei reati di *revenge porn* e di cyberbullismo non è sufficiente identificare e perseguire il responsabile del reato, ma occorre anche rimuovere tempestivamente i contenuti illeciti dal web o, quantomeno, contenerne la divulgazione massiva.

Considerato il c.d. "effetto tam tam" della rete, che determina la diffusione dei contenuti pubblicati *online* in tempi rapidissimi e in modo pervasivo, risulta, tuttavia, difficile riuscire a eliminare in maniera definitiva il materiale video/fotografico oggetto delle querele, in quanto, anche qualora si riuscisse ad ottenerne la cancellazione dal social/sito che l'ha ospitato, nel frattempo è verosimile che il contenuto illecito abbia iniziato a girare su altre piattaforme del *web*, in modo incontrollabile e incontrollato. La rapidità e la pervasività della rete, determinano, infatti, la diffusione dei contenuti pubblicati *online* in modo virale.

Il primo *step* è sicuramente quello di ottenere la cancellazione dal social/sito che ha ospitato i contenuti diffusi illegalmente. L'interessato può chiedere ai gestori dei siti internet di rimuovere il contenuto che lo riguarda e in caso di inadempienza può rivolgersi all'Autorità Garante per la Protezione dei dati personali. È importante evidenziare che, qualora non sia possibile la rimozione del dato, si può ricorrere al c.d. diritto all'oblio, chiedendo la

de-indicizzazione del contenuto illecito. Il materiale in questo caso non viene eliminato dalla rete, ma ne vengono oscurati i risultati sui motori di ricerca. In tal modo, senza conoscere l'*Uniform Resource Locator* (URL) esatto del contenuto, questo non sarà più raggiungibile attraverso una semplice ricerca delle parole chiave che riconducano ad esso.

Le principali compagnie del *web*, quali *Google*, *Facebook*, *Twitter*, ecc., in relazione agli obblighi previsti *ex lege* in capo ai fornitori dei servizi, sorvegliano attivamente la rete ed adottano, di iniziativa o su segnalazione delle forze dell'ordine, interventi di rimozione dei contenuti considerati non rispettosi delle *policies* della società, ricorrendo anche a sofisticati programmi di intelligenza artificiale.

4. Reti interforze e strategie di prevenzione e contrasto nella lotta alla violenza di genere

4.1. La rete multidisciplinare di protezione delle vittime: centri antiviolenza e case rifugio

L'estrema complessità del fenomeno della violenza di genere, nelle sue diverse manifestazioni, richiede l'impiego di un modello di azione a sostegno delle vittime che non si fermi alla loro messa in sicurezza e alla contestuale repressione del reato, ma protenda verso l'attuazione di un sistema di intervento in rete che accompagni la persona offesa a riacquistare la propria capacità di autodeterminazione e la propria indipendenza.

La stessa Convenzione di Istanbul raccomanda agli Stati di adottare misure "basate su un approccio integrato, che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale"[61].

61) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, capitolo IV - "Protezione e sostegno", articolo 18, comma 3: «Le Parti si accertano che le misure adottate in virtù del presente capitolo: – siano basate su una comprensione della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica e si concentrino sui diritti umani e sulla sicurezza della vittima; – siano basate su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale; – mirino ad evitare la vittimizzazione secondaria; – mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze; – consentano, se del caso, di disporre negli stessi locali di una serie di servizi di protezione e di supporto; – soddisfino i bisogni specifici delle persone vulnerabili, compresi i minori vittime di violenze e siano loro accessibili. 4. La messa a disposizione dei servizi non deve essere subordinata alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare contro ogni autore di tali reati. 5. Le Parti adottano misure adeguate per garantire protezione consolare o di altro tipo e sostegno ai loro cittadini e alle altre vittime che hanno diritto a tale protezione, conformemente ai loro obblighi derivanti dal

I bisogni della vittima sono molteplici e non possono essere soddisfatti da una sola organizzazione ma necessitano di un intervento sinergico di tutti gli *stakeholder* pubblici e privati, con un'azione multidisciplinare capace di creare intorno alla persona abusata un ambiente di comprensione e di ascolto che faciliti il suo percorso di consapevolezza, di recupero dell'autostima e di riappropriazione della propria autonomia.

Questo percorso può essere lungo e non scontato e passa necessariamente attraverso la presa di coscienza della propria condizione di vittima ma anche, e soprattutto, di soggetto credibile capace di riprendere in mano la propria vita.

Lo snodo centrale della rete di presa in carico territoriale delle vittime di violenza è costituito dai Centri antiviolenza[62], servizi specializzati a cui le donne sole o con figli possono rivolgersi per avere consulenza e sostegno. I centri antiviolenza in molti casi dispongono anche di case rifugio, strutture dedicate, a indirizzo segreto, che nei casi di maggior pericolo forniscono alloggio sicuro alle donne e ai loro bambini, a titolo gratuito e indipendentemente dal luogo di residenza, con l'obiettivo di proteggerli e di salvaguardare l'incolumità fisica e psichica.

4.2. Politiche di approccio al maltrattante: il protocollo "Zeus"

Per attuare un'efficace azione di prevenzione e interrompere il ciclo della violenza di genere non è sufficiente agire sulla vittima ma è necessario occuparsi a fondo anche degli uomini maltrattanti, per aiutarli a capire da dove nasce la loro violenza, di quali stereotipi si è nutrita, stimolando in tal modo la presa di coscienza della gravità delle loro azioni ed aiutandoli a conoscere e sperimentare un diverso modo di gestire le relazioni personali ed affettive.

In quest'ottica, l'articolo 3 comma 5-*bis* del d.l. n. 93/2013 ha rivolto la

---

diritto internazionale».

62) Secondo i dati forniti da ISTAT e da IRPPS-CNR nel luglio 2020 alla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, i Centri antiviolenza attivi al momento della rilevazione risultavano 366, le donne che hanno contattato almeno una volta un Centro antiviolenza sono state complessivamente 49.021 (in media nazionale, 156 per ogni Centro). Sono 32.632, invece, le donne che hanno iniziato un percorso di uscita dalla violenza con il sostegno dei Centri (in media nazionale, 104 per ogni Centro): tra queste sono 10.488 le donne inviate ai Centri da altri servizi specializzati e generali presenti sul territorio e 8.711 le donne straniere (in media nazionale, 30 per ogni Centro). In base alla medesima rilevazione, le Case Rifugio operative sul territorio nazionale sono risultate essere 264: le persone prese in carico dalle strutture di accoglienza sono state complessivamente 4.483 (donne e minori), per un totale di 2.239 donne, con 2.244 minori al seguito.

sua attenzione all'autore della violenza, disponendo che il Questore, in sede di emissione di un provvedimento di ammonimento per *stalking* o violenza domestica, deve informare l'autore del fatto sull'esistenza di servizi di sostegno psicologico e sociale per maltrattanti, che con mirati interventi possono aiutarlo a cambiare il suo comportamento. Analoga indicazione deve essere contenuta anche nel provvedimento monitorio adottato per le condotte di cyberbullismo[63].

In tale ottica la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha promosso un modello d'azione innovativo ed efficace, in linea con le direttive europee (Raccomandazione Comitato Ministri UE n. 5/2002, articoli 18 e 38 della direttiva UE n. 29/2012, articolo 16 della Convenzione di Istanbul) denominato protocollo "Zeus", in base al quale i soggetti ammoniti vengono invitati a presentarsi presso un servizio convenzionato, per essere presi in carico e seguire un trattamento clinico/criminologico con un'équipe di lavoro multidisciplinare, volto a comprendere il disvalore sociale e morale delle proprie condotte e a prevenire una rischiosa *escalation* dei comportamenti violenti.

Il protocollo è stato stipulato per la prima volta nel 2018 dalla Questura di Milano con il Centro Italiano per la Promozione della Mediazione (CIPM) ed è stato poi esteso a tutto il territorio nazionale, grazie anche al progetto europeo ENABLE (*Early Network-based Action Against violent Behaviours to Leverage victim Empowerment REC-RDAP-GBV-AG-2020*), attivato in collaborazione con il Ministero dell'Interno nel gennaio 2021, con il triplice obiettivo di prevenire la violenza domestica e di genere, proteggere le vittime, avviare e formalizzare interventi integrati sul territorio secondo.

Ad oggi sono stati stipulati protocolli in 30 Province e avviato l'iter in altre 5 Province[64].

L'adesione al progetto, rivolta non soltanto ai destinatari di ammonimento per reati di violenza domestica e *stalking* ma anche ai minori destina-

63) Vedi anche l'articolo 6 della legge n. 69/2019 che, modificando l'articolo 165 c.p., subordina la concessione della sospensione condizionale della pena, in relazione ai reati di *stalking*, violenza domestica e sessuale, alla «partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero dei soggetti condannati per i medesimi reati». Parallelamente l'articolo 282-*quater* comma 1 c.p.p. prevede che, quando l'imputato, a cui è stata applicata la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa o dell'allontanamento dalla casa familiare, si sottopone positivamente ad un programma di prevenzione della violenza, organizzato dai servizi socio assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne dà comunicazione al Pubblico Ministero e al giudice, ai fini della valutazione dell'attenuazione delle esigenze cautelari e della sostituzione di una misura cautelare con altra meno gravosa.

64) Fonte: Direzione Centrale Anticrimine Polizia di Stato. Dato aggiornato a gennaio 2022.

tari di ammonimento per cyberbullismo, avviene su base volontaria da parte del soggetto colpito dal provvedimento, nel corpo del quale vengono forniti tutti i riferimenti utili per rivolgersi al centro preposto. La partecipazione a tale iniziativa è gratuita e prevede al termine del percorso stabilito una valutazione finale sui risultati ottenuti.

Il servizio, attraverso un équipe multidisciplinare di lavoro costituito da criminologi, psicologi, psicoterapeuti, educatori, psicopedagogisti, accompagna la persona ad una consapevolezza della gravità e del rischio connesso alla sua modalità di agire, guidandola a comprendere quale conseguenze potrebbe avere il suo comportamento se superasse la soglia critica a cui è arrivato[65].

I dati sull'efficacia dell'iniziativa sono incoraggianti. Secondo quanto riferito dalla Questura di Milano a febbraio 2021 dei 353 uomini ammoniti, 275 hanno "accettato l'invito" (il 78,9%). Tra questi 130 erano stati ammoniti per violenza domestica, 145 per *stalking*. Di questi, solo 27 hanno realizzato ulteriori condotte violente[66].

4.3. Uno "scudo" per prevenire. Il valore del flusso informativo tra forze di polizia

L'attività delle forze di polizia a tutela delle vittime richiede la condivisione di tutto il patrimonio informativo acquisito nel corso degli interventi effettuati sul territorio nazionale, sia in fase preventiva che di repressione.

Creare una rete di conoscenza ed esperienza è il modo più efficace per valorizzare tutte le informazioni che giornalmente vengono raccolte dagli operatori impegnati nel servizio di controllo del territorio. Ciò è vero soprattutto con riguardo al fenomeno della violenza di genere, che si caratterizza per l'esistenza del c.d. "sommerso", difficile da far venire alla luce e da "scovare". Spesso dietro le cosiddette "liti familiari" si nascondono violenze ben più gravi ed allarmanti.

---

65) Al riguardo, si segnala che la Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, con la circolare del 25 febbraio 2021, ha invitato i Questori a favorire la stipula di protocolli d'intervento e d'intesa con le Amministrazioni locali, le ASL, gli uffici scolastici provinciali, i centri antiviolenza e le associazioni che si occupano del recupero degli autori delle violenze, in armonia con i protocolli diffusi a livello nazionale. Tra questi ultimi, la stessa circolare rievoca la positiva esperienza della Questura di Milano il 5 aprile 2018, ha stipulato un protocollo di collaborazione (denominato "ZEUS") con il Centro Italiano per la Promozione e la Mediazione, in virtù del quale, peraltro, il Questore inserisce nel testo del decreto di ammonimento la c.d. "ingiunzione trattamentale", ossia l'invito rivolto all'ammonito di rivolgersi al centro stesso, onde intraprendere un percorso di crescita personale in punto di controllo delle proprie emozioni.

66) Protocollo Zeus: intervista alla Dirigente della Divisione anticrimine della Questura di Milano, da *Il fatto quotidiano*, 10 febbraio 2021, in *https://www.cipm.it*.

Negli ultimi anni le forze di polizia hanno cercato di dotarsi di strumenti atti a valorizzare il patrimonio informativo acquisito durante gli interventi per liti in famiglia, ma è soprattutto con l'introduzione dell'applicativo SCUDO che si compie un vero e proprio passo in avanti nella gestione degli interventi per violenza di genere.

Si tratta di un applicativo del Sistema Informativo Interforze (SDI), nato da uno specifico progetto elaborato dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri e sviluppato dal Servizio per i Sistemi Informativi Interforze della Direzione Centrale della Polizia Criminale, d'intesa con l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, che consente di ricostruire e collegare i diversi episodi delittuosi che coinvolgono i presunti autori e le presunte vittime di casi di violenza di genere, anche quando non è stata presentata denuncia o querela[67], nonché di effettuare il monitoraggio delle attività di pronto intervento a livello nazionale. Un prezioso strumento di *business intelligence* per un'analisi sempre più approfondita del fenomeno della violenza contro le donne[68].

Il termine scudo non rappresenta un acronimo ma vuole proprio evocare una difesa, uno schermo che riesca a mettere al riparo da future violenze la donna e che, allo stesso tempo, aiuti chi interviene sul posto a capire da subito quale sia la situazione che si troverà davanti e, soprattutto, se c'è un pregresso.

Lo strumento prevede l'inserimento dei dati connessi ai singoli interventi effettuati in occasione di episodi di violenza o minaccia, relativi alle persone presenti in qualità di presunto autore, di vittima o testimone, alla relazione vittima-autore, al tipo di violenza e al possesso di eventuali armi. Tutti elementi utili non soltanto per l'analisi del fenomeno, ma strategici per adeguare l'intervento operativo alla migliore tutela della vittima e degli stessi appartenenti alle forze di polizia.

Il nuovo sistema in automatico normalizza i dati dell'indirizzo (qualità del dato e geo-localizzazione degli interventi) e fornisce all'operatore indicazione sull'esistenza di precedenti interventi rispetto all'indirizzo inserito

67) Il Sistema informativo interforze (SDI) è reato-centrico e non consente di inserire dati senza agganciarli ad un fatto-reato, con l'applicativo SCUDO si supera questa criticità consentendo all'operatore di alimentare il sistema con dei dati che possono non ancora riferirsi ad un fatto-reato ma essere utili ai fini della ricostruzione di casi di violenza di genere.

68) In tema di analisi dei fenomeni criminali un ruolo cruciale è svolto dal Servizio Analisi Criminale, incardinato all'interno della Direzione Centrale della Polizia Criminale, che rappresenta un polo per il coordinamento informativo anticrimine e per l'analisi strategica interforze sui fenomeni criminali e costituisce un utile supporto per l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza e per le forze di polizia.

nell'applicazione, al numero di telefono e al nome e cognome del chiamante, prima di arrivare sul posto, con informazione se l'autore del precedente intervento è psichiatrico, se la vittima ha subito lesioni, l'eventuale uso di armi e la presenza di minori coabitanti.

L'applicativo SCUDO è stato avviato in sperimentazione nell'agosto del 2020 in alcune Province campione (Milano, Venezia, Modena, Perugia, Caserta, Palermo e Vibo Valentia) per le quali si è iniziato a riempire il "serbatoio" del database con il pregresso degli interventi effettuati negli ultimi anni (circa 20.000 interventi). Dall'8 marzo 2021 lo strumento è stato esteso a tutto il territorio nazionale.

L'applicativo dispone di un'interfaccia per il monitoraggio di tutti gli interventi a supporto dell'analisi del fenomeno, attraverso un unico strumento interforze centrale di *business intelligence*, con un dettaglio fino all'area comunale, utile all'autorità chiamata ad elaborare le strategie di prevenzione e contrasto della violenza sulle donne[69].

4.4. Educare alla non violenza: campagne di sensibilizzazione su parità di genere e uso responsabile della rete

La partita contro il dilagare della violenza di genere si gioca soprattutto sul campo della prevenzione, attuata anche attraverso un'incisiva opera di informazione e di sensibilizzazione, che miri a realizzare un cambiamento culturale fondato sul rispetto e la parità di genere.

Quest'opera di rinnovamento coinvolge anche le forze dell'ordine che, tramite gli uffici territoriali e dipartimentali, promuovono iniziative di collaborazione a livello locale e realizzano campagne di sensibilizzazione e di informazione, in accordo agli obiettivi del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica previsto dall'art. 5 del d.l. n. 93/2013[70].

69) La Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, con circolare del 25 febbraio 2021 in materia di "Violenza di Genere", nel richiamare le nuove prassi operative conseguenti all'istituzione dell'innovativo applicativo interforze denominato SCUDO ha invitato i Questori a sensibilizzare i Dirigenti degli UPGSP e dei Commissariati ad un prudente, preventivo apprezzamento della relazione di servizio e/o annotazione, compilata dagli equipaggi impiegati nel controllo del territorio al termine dell'intervento per le cd "liti" in ambito familiare, curando che tutti gli atti citati (relazioni/annotazioni), attraverso l'Ufficio di Gabinetto, confluiscano giornalmente all'attenzione dei Dirigenti delle Divisioni Anticrimine e Squadre Mobili.

70) Decreto-legge n. 93/2013, art. 5, comma 2: «Il Piano, con l'obiettivo di garantire azioni omogenee sul territorio nazionale, persegue le seguenti finalità, nei limiti delle risorse finanziarie di cui al comma 3: a) prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e dei ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne e nella soluzione dei conflitti nei rapporti interpersonali;…».

In tale prospettiva, la campagna itinerante di informazione e sensibilizzazione della Polizia di Stato "*Questo non è amore*", giunta alla sua 5ª edizione nel 2021, costituisce un importante punto di riferimento delle strategie di carattere preventivo in tema di violenza di genere, grazie alle modalità di approccio attento e proattivo verso l'utente. Lo scopo è di carattere informativo e divulgativo sulla tematica in questione, oltre che di fornire consigli utili e supporto qualificato alle donne vittime di violenza.

Ogni anno il progetto è lanciato in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne, che si celebra il 25 novembre. In questa data tutte le Questure programmano eventi, convegni, manifestazioni di piazza, anche in collaborazione con le istituzioni locali, per raccogliere le testimonianze dirette di chi, spesso, ha paura a denunciare o a varcare la soglia di un ufficio di Polizia.

Durante l'evento viene distribuito un opuscolo realizzato dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, con il quale si diffondono informazioni sul fenomeno della violenza di genere e, soprattutto, sulle misure di tutela delle vittime, evidenziando quelle di carattere preventivo applicate dai Questori.

La Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato coordina a livello nazionale anche il progetto "*Camper*", nell'ambito del quale un'équipe multidisciplinare, composte da funzionari di polizia, medici, psicologi, rappresentanti di centri antiviolenza e ad altre istituzioni e associazioni impegnate su questi temi, distribuisce la brochure nelle piazze in diverse occasioni (durante il *lockdown* nei supermercati), mettendo a disposizione le proprie competenze per aiutare le donne a sentirsi meno sole e a liberarsi di violenze e sopraffazioni, a volte nascoste e vissute in solitudine.

Nell'ottica di sensibilizzare quanta più gente possibile sul tema della violenza di genere, la Polizia di Stato il 28 aprile 2021 ha firmato un protocollo d'intesa con la Federazione Italiana Pubblici Esercizi per lanciare la campagna di informazione denominata "*#SicurezzaVera*".

L'iniziativa punta a far diventare gli esercizi pubblici – bar, ristoranti, discoteche e non solo – veri e propri presidi di legalità e tutela, in nome del rispetto, senza condizioni, sempre, comunque e ovunque, della popolazione femminile.

La Polizia di Stato si è sempre ispirata ad un modello di sicurezza partecipata, coinvolgono anche altri soggetti pubblici e privati nell'attività di gestione della sicurezza, anche al fine di farne aumentare la percezione.

A tal proposito è stata rinnova la *partnership* tra Polizia di Stato e Calzedonia, nell'ambito della campagna di prevenzione "Questo non è amore". Dal 24

novembre dello scorso anno è stata distribuita in tutti i punti vendita d'Italia una shopper che riporta gli *slogan* della campagna, con l'obiettivo di arrivare a tutte le donne attraverso un linguaggio iconografico, chiaro ed immediato.

Nell'ambito delle campagne di sensibilizzazione e di prevenzione per contrastare il cyberbullismo, la Polizia Postale e delle Comunicazioni ha promosso nel 2021 la XI edizione del progetto "*Una Vita da Social*", per sensibilizzare i giovani sui rischi e pericoli connessi all'utilizzo della rete internet, campagna itinerante grazie alla quale sino ad oggi sono stati raggiunti oltre 2.600.000 studenti sia nelle piazze che nelle scuole, 225.000 genitori, 132.000 insegnanti, per un totale di 19.500 istituti scolastici e 400 città raggiunti sul territorio nazionale[71].

Gli specialisti della Polizia di Stato, a bordo di un *truck* allestito con un'aula didattica, a fianco dei ragazzi, hanno spiegato con un linguaggio diretto ed efficace i fenomeni connessi alla violenza in rete, segnalandone non solo le implicazioni di carattere giuridico ma anche gli effetti che possono avere sulla vita dei giovani. Non manca ovviamente uno spazio social dedicato alla campagna: gli studenti, attraverso la pagina *Facebook* "Una vita da social" possono lanciare il loro messaggio positivo contro il cyberbullismo.

Un'altra importante iniziativa della Polizia di Stato, realizzata in partnership con Unieuro, è costituita dalla campagna di sensibilizzazione denominata "*#CuoriConnessi*", organizzata ogni anno in occasione del *Safer internet day*, giornata mondiale per la sicurezza in rete e l'uso corretto del web, istituita e promossa dalla Commissione europea nel 2004. L'iniziativa, che è arrivata alla sua sesta edizione, prevede una diretta *streaming* sul canale *youtube* della Polizia di Stato e sul sito *www.cuoriconnessi.it*, durante la quale vengono fornite informazioni sui rischi e pericoli di un uso distorto di Internet, con lo scopo di sensibilizzare i giovani, gli insegnanti e i genitori su un utilizzo più consapevole e corretto della tecnologia.

Ancora, la campagna di sensibilizzazione dal titolo "*Cyberbullismo, se lo racconti ti aiuti*" – realizzata dal Dipartimento per le politiche della famiglia - Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto tecnico dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, giunta alla terza edizione – ha l'obiettivo di sensibilizzare i bambini, gli adolescenti e le loro famiglie sul fenomeno del cyberbullismo, informandoli sulle conseguenze che ne possono derivare. L'iniziativa mira inoltre a sensibilizzare rispetto al rischio derivante dall'esposizione dei minori all'uso delle tecnologie che, soprattutto negli ultimi anni, ha invaso gran parte della loro quotidianità.

71) *Https://www.poliziadistato.it/articolo/i-dati-2021-della-polizia-postale.*

4.5. Comunicazione e parità di genere. Il protocollo "No Women No Panel / Senza donne non se ne parla"

Secondo il *Global Gender Gap Report 2021*, rapporto pubblicato dal *World Economic Forum* per valutare i progressi fatti verso la parità di genere nei settori della politica, dell'economia, dell'istruzione, l'Italia si è classificata al 63° posto tra i 156 Paesi analizzati[72] e al 14° posto in Europa, con un punteggio del *Gender Equality Index* inferiore alla media europea e ben lontano dai primi tre Paesi della classifica (Svezia, Danimarca e Francia), nonostante abbia compiuto il progresso più importante tra tutti i paesi dell'Unione europea negli ultimi anni, con un incremento di oltre 10 punti in 7 anni[73].

Il recente rapporto Censis fotografa una realtà ancora pervasa dalla disparità tra i generi in termini di occupazione e pari opportunità: il tasso di attività femminile, pari al 54,6% a metà 2021, è diminuito di due punti percentuali durante la pandemia, lontanissimo dal 72,9% degli uomini. Da questo punto di vista L'Italia si colloca all'ultimo posto tra i Paesi europei, ben distante dalla Svezia forte di un 80,3%, ma persino da Grecia e Romania che ci precedono con il 59,3%.

La pandemia ha rappresentato un *surplus* inedito di difficoltà rispetto a quelle abituali per le donne, che si sono trovate a dover gestire in casa il doppio carico figli-lavoro durante l'emergenza sanitaria. Ancora una volta il confronto con l'Europa rivela il gap italiano in tutta la sua drammaticità: l'Italia si trova al quart'ultimo posto nella graduatoria dei Paesi europei costruita in base al tasso di occupazione delle donne tra 20 e 49 anni che hanno almeno un figlio in età prescolare[74].

Il *gender gap* non si supera solo con interventi normativi volti ad incentivare l'occupazione delle donne e a ridurre il divario retributivo di genere,

---

72) Il *Gender Gap* nella partecipazione e opportunità economica rimane il secondo più ampio dei quattro ambiti analizzati dall'indice. Oltre alla disuguaglianza nell'accesso alla forza lavoro, le disparità a livello economico e salariale continuano a rappresentare uno dei principali ambiti in cui intervenire. Con riferimento alla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro a livello globale, nel periodo antecedente alla pandemia, emerge che solo il 52,6% delle donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni rappresenta la forza lavoro, rispetto all'80% degli uomini. Con riferimento all'Italia il 56,5% delle donne rappresenta la forza lavoro con un divario del 25%. La disparità che emerge rende indispensabile l'intervento delle forze politiche e imprenditoriali in tutti i Paesi. Un'ulteriore sfida è rappresentata dalla necessità di colmare il divario di genere che è presente a livello di posizioni manageriali sia nel settore pubblico che privato, all'interno dei quali le posizioni manageriali ricoperte da donne rappresentano solo il 41%. Vedi: *Global Gender Gap Report 2021*, marzo 2021, p. 229, in *https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.*

73) EIGE (Istituto europeo per l'eguaglianza di genere), *Indice sull'eguaglianza di genere nel 2020 in Italia*, in *file:///C:/Users/utente03-af/Downloads/mhag20018ita_002%20(1).pdf.*

74) Sintesi 55° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2021, p. 28-29, in *https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/La%20societaitaliana_2021.pdf* .

occorre anche tener conto degli agenti che contribuiscono a generare un cambiamento culturale.

La comunicazione svolge in tal senso un ruolo cruciale. Essa agisce in modo capillare e sistematico all'interno della società, non solo riflettendo la cultura dominante, ma influenzandone l'evoluzione e accelerando il cambiamento.

In questo tempo in cui le discriminazioni legate al genere sono ancora marcate e diffuse, lavorare per una comunicazione rispettosa della parità è uno strumento per promuovere e sostenere un cambiamento culturale, come chiarito dalla stessa Convenzione di Istanbul, il cui art. 17 assegna all'informazione un ruolo specifico nelle strategie di contrasto alla violenza di genere, richiamandola alle proprie responsabilità[75].

Spesso non c'è consapevolezza su quanto visioni rigide e stereotipate degli uomini e delle donne condizionino, ancora oggi, scelte personali, politiche educative.

Attraverso l'adozione di una prospettiva di genere nella comunicazione possiamo contribuire a diffondere una cultura contraria alle discriminazioni e capace di valorizzare i nuovi ruoli che donne e uomini svolgono nella società di oggi, anche per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Gli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) richiedono, per tale motivo, alle Pubbliche Amministrazioni un impegno straordinario: costruire indicatori che incorporino nel processo di progettazione e di messa a terra degli interventi, assieme agli altri elementi, anche una comunicazione pubblica e istituzionale attenta al genere.

Una comunicazione pubblica responsabile, trasparente, multicanale e *gender sensitive* deve garantire una rappresentazione equilibrata e paritaria dei generi nello spazio pubblico della comunicazione, dando più voce alle donne in qualità di esperte in ogni campo del sapere. Convegni, dibattiti, trasmissioni radio-televisive dove sono solo uomini a parlare veicolano un racconto fuorviante della società. L'obiettivo ultimo è, quindi, quello di restituire importanza alla varietà di ruoli femminili e maschili presenti nella società attuale, in modo che ciascuno possa riconoscersi e muoversi nel rispetto della sua unicità di persona.

È, infatti, proprio il clima comunicativo l'ambiente ideale per esercitare la giusta pressione verso una concezione del mondo nuova, inclusiva e produttiva di cambiamento[76].

---

75) Articolo 17 - Partecipazione del settore privato e dei mass media, comma 1: «*Le Parti incoraggiano il settore privato, il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i mass media, nel rispetto della loro indipendenza e libertà di espressione, a partecipare all'elaborazione e all'attuazione di politiche e alla definizione di linee guida e di norme di autoregolazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità*».

76) M. Morcellini (Direttore Alta Scuola di comunicazione e media digitali Unitelma Sapienza), *Lo*

In questa cornice si colloca il movimento culturale che ha condotto il 18 gennaio 2022 alla firma del Memorandum d'intesa "*No women no panel - Senza donne non se ne parla*" volto a garantire una equa partecipazione di donne e uomini nelle attività di comunicazione.

L'iniziativa, partita dalla Commissione europea, è stata fatta propria un anno fa da Rai Radio1 ed ha raccolto consensi dal mondo delle istituzioni a partire dalla commissaria UE Marija Gabriel alla Rappresentanza europea in Italia, dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane all'Accademia Nazionale dei Lincei, dalla Ministra per le pari opportunità al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e agli Enti locali.

Il Memorandum impegna l'Azienda e gli altri organismi firmatari a inserire in maniera quanto più possibile paritaria presenze femminili e maschili nei dibattiti, prevedendo anche un sistema di monitoraggio. Si tratta di una scelta di democrazia perché, come affermato dalla Ministra per le pari opportunità, «una democrazia non può essere definita tale senza le storie delle donne del nostro Paese. Ogni talento femminile che rimane nascosto e inespresso non è solo un atto di ingiustizia nei confronti di una donna, ma penalizza la nostra società. *No Women No Panel* significa anche *no women no development*, niente sviluppo, per il Paese»[77].

In questo senso la firma del Memorandum assume una portata rivoluzionaria se si considera che «la realtà, anche comunicativa, continua a mostrare tutti i suoi limiti. La visione della parità di genere non può restare uno slogan. È un valore non negoziabile che interpella le società contemporanee; una scommessa che le generazioni attuali, soprattutto adulte, non possono perdere senza doverne render conto. Alla parità va dunque applicato l'imperativo del bellissimo titolo di Rodotà sul "diritto di avere diritti"»[78].

4.6. Parità di genere quale asse strategico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Molti traguardi sono stati raggiunti negli ultimi anni verso la progressiva eliminazione delle diseguaglianze di genere ma c'è ancora tanta strada da fare.

Come sottolineato dalla Commissione europea nella comunicazione relativa alla strategia per la parità di genere 2020-2025, finora nessuno Stato

---

specchio, No women no change, rubrica «La parola del mese "Parità di genere"», in rivista *Formiche*, 177, febbraio 2022, p. 56-57.

77) Intervento della ministra Bonetti in occasione della firma del Memorandum "No women no panel".

78) M. Morcellini (Direttore Alta Scuola di comunicazione e media digitali Unitelma Sapienza), *Lo specchio, No women no change*, rubrica «La parola del mese "Parità di genere"», in rivista *Formiche*, 177, febbraio 2022, p. 56-57.

membro ha realizzato la parità tra uomini e donne: i progressi sono lenti e i divari di genere persistono nel mondo del lavoro e a livello di retribuzioni, assistenza e pensioni, nelle posizioni dirigenziali e nella partecipazione alla vita politica e istituzionale[79]. D'altra parte, a livello globale il tema della *gender equality* rappresenta il numero 5 dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* - SDGs) indicati dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030[80], ma la pandemia da Covid-19 ci ha fatto capire che siamo ancora ben lontani dal conseguirlo. L'emergenza sanitaria, con le restrizioni messe in campo dai Governi nazionali per contenerla, hanno, infatti, amplificato le disparità esistenti.

Secondo il report pubblicato dalle Nazioni Unite dal titolo "*The Impact of COVID-19 on Women*", la pandemia ha avuto un impatto maggiore sulle donne, contribuendo a creare significative disuguaglianze tra uomini e donne e minacciando i progressi fatti lentamente negli ultimi anni verso una maggiore uguaglianza e parità di genere.

Gli ultimi dati di Eurostat sulla disparità salariale, il c.d. *gender pay gap* tra uomo e donna, fotografano una situazione che in Europa vede una differenza media nello stipendio del 14,1%[81].

Il programma dell'Unione europea *NextGenerationEU*[82] assume il superamento del *gender gap* come obiettivo centrale. Le linee guida pubblicate dall'UE a fine gennaio 2021 indicano come obbligatoria la valutazione d'impatto di genere in ogni capitolo d'investimento.

Gli Stati membri devono cioè valutare *ex ante* come e in che misura (quantitativa e qualitativa) gli investimenti infrastrutturali, energetici, digitali impattino il mondo professionale di uomini e donne, se creano posti e per chi, se agevolano la riduzione del carico del lavoro di cura, permettendo alle donne di tornare al lavoro.

In questa prospettiva, è stato elaborato per la prima volta in Italia un documento per la Strategia Nazionale sulla parità di genere con una prospet-

---

79) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un Unione dell'eguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5.3.2020, COM(2020) 152 final, in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=IT.*

80) Vedi Agenda ONU 2030, obiettivo 5: "Raggiungere l'eguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze", in *https://unric.org/it/obiettivo-5-raggiungere-luguaglianza-di-genere-ed-emancipare-tutte-le-donne-e-le-ragazze.*

81) Il divario retributivo di genere è la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne, trasversale ai vari settori dell'economia. Il divario retributivo di genere medio in Italia è del 4,7% (Il divario retributivo di genere medio nell'UE è del 14,1%). Dati Eurostat 2019. *Https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en.*

82) *NextGenerationEU - Piano per la ripresa dell'Europa*, è uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro.

tiva di lungo termine (2021-2026), presentato al Consiglio dei Ministri ad agosto 2021 dalla Prof.ssa Elena Bonetti, Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia[83].

Il documento si ispira alla *Gender Equality Strategy* 2020-2025, approvata dal Parlamento dell'Unione europea il 21 gennaio 2021[84], che traccia le azioni chiave per garantire pari partecipazione e opportunità nel mercato lavorativo nonché il raggiungimento dell'equilibrio di genere nel processo decisionale e politico, con l'obiettivo di porre fine alle discriminazioni e alla violenza di genere.

Il documento strategico italiano è il risultato di un percorso ampio e partecipato, che ha coinvolto le amministrazioni anche regionali, le parti sociali e le principali realtà associative e sarà di riferimento per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per la riforma del *Family Act*, poiché rappresenta lo schema di valori, la direzione delle politiche e il punto di arrivo in termini di parità di genere.

Nella sua strutturazione il documento, partendo da una analisi informativa sulla attuale situazione, specifica in dettaglio gli obiettivi, le priorità strategiche: lavoro, reddito, competenze, tempo, potere. Per ciascuna delle 5 priorità definisce gli interventi da adottare (incluse le misure di natura trasversale), nonché i relativi indicatori (volti a misurare i principali aspetti del fenomeno della disparità di genere) e target (l'obiettivo specifico e misurabile da raggiungere). Gli indicatori e target risultano fondamentali per guidare l'azione di governo e monitorare l'efficacia degli interventi poste in essere e i relativi interventi da attuare, con precisazione degli indicatori e dei target.

La Strategia – di durata quinquennale – agisce in un orizzonte temporale che si conclude nel 2026 ed intende produrre cambiamenti duraturi di natura strutturale, attraverso un approccio trasversale e integrato volto alla promozione delle pari opportunità e della parità di genere. È in linea con il PNRR e ne rappresenta un importante riferimento, sia in termini di inquadramento di sistema, sia di verifica e monitoraggio.

Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si pone obiettivi molto significativi in tema di parità di genere, che costituisce una delle tre priorità trasversali nella "Missione 5 - Coesione e Inclusione". L'intero Piano dovrà, inoltre, essere valutato in un'ottica di *gender mainstreaming*. La

83) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità e Ministero per le pari opportunità e la famiglia, *Strategia nazionale per la parità di genere 2021/2026*, agosto 2021, in *https://sirm.org/wp-content/uploads/2021/12/La-strategia-in-sintesi.pdf.*

84) Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla strategia dell'UE per la parità di genere (2019/2169(INI)), in *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-01-21_IT.html#sdocta11.*

promozione dell'*empowerment* femminile e il contrasto alla discriminazione di genere sono obiettivi che intersecano trasversalmente pressoché tutte le Missioni del PNRR.

La strategia si propone di raggiungere entro il 2026 l'incremento di cinque punti nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere elaborato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), che attualmente vede l'Italia al 14° posto nella classifica dei Paesi UE-27.

Nell'indice sull'uguaglianza di genere 2020, elaborato dall'EIGE, l'Italia ha ottenuto un punteggio di 63,5 su 100. Tale punteggio è inferiore alla media dell'UE di 4,4 punti. L'Italia ha il punteggio più basso di tutti gli Stati membri dell'UE nel settore del lavoro (63,3 punti). Il suo punteggio più alto è invece nel settore della salute (88,4 punti)[85].

Concretamente, le misure previste dal Piano in favore della parità di genere sono in prevalenza rivolte a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, attraverso: 1) interventi diretti di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile; 2) interventi indiretti o abilitanti rivolti in particolare al potenziamento dei servizi educativi per i bambini e di alcuni servizi sociali, che il PNRR ritiene potrebbero incoraggiare un aumento dell'occupazione femminile.

Il PNRR segna un importante passo avanti nella strada verso la parità, grazie al suo approccio di integrazione del genere e al miglioramento nel campo della salute, dell'istruzione, dell'assistenza all'infanzia e delle infrastrutture sociali, dunque in ottica trasversale.

Conclusioni aperte. Per una nuova cultura delle relazioni

Attraverso l'analisi delle categorie dogmatiche della violenza di genere e lo studio dei dati, si è giunti a constatare che si tratta di un fenomeno endemico e trasversale, che affonda le sue radici nella cultura sessista e patriarcale, ancora profondamente radicata nella nostra società.

La componente strutturale e permanente, niente affatto emergenziale, della violenza di genere ci interpella tutte e tutti ad assumere un impegno continuativo di riflessione e azione.

La questione non riguarda solo le donne e quindi non solo le donne devono occuparsene e trovare soluzioni. Fino a quando escluderemo gli uomini

85) EIGE (Istituto europeo per l'eguaglianza di genere), *Indice sull'eguaglianza di genere nel 2020 in Italia*, in *file:///C:/Users/utente03-af/Downloads/mhag20018ita_002%20(1).pdf.*

dalla discussione, considerandoli solo parte del problema, gli stessi continueranno a sviluppare strategie di difesa e di elusione, più o meno esplicite, più o meno consapevoli, prendendo le distanza dall'uomo violento, considerato "mostro" o "folle", lontano anni luce dal proprio modo di concepirsi e di percepire la propria relazione con al donna.

Esiste invece un *fil rouge*, un collegamento, una responsabilità condivisa tra l'uomo che non colpirebbe una donna "nemmeno con un fiore" e il "mostro", che nasce dall'appartenenza ad un genere maschile nella sua configurazione contemporanea.

La violenza di genere potrà essere contrastata efficacemente quando non solo le potenziali vittime si mobiliteranno, ma anche quando gli uomini faranno mancare alla violenza il loro sostegno, diretto o indiretto che sia, consapevole o inconsapevole. Tale presa di posizione permette di pensare agli uomini non solo come parte del problema ma anche come parte della soluzione.

Non è impresa semplice, però, individuare e riconoscere i propri pregiudizi, significa privarsi della corazza ideologica mediante la quale giustifichiamo le nostre scelte, i comportamenti che ci garantiscono posizioni privilegiate a discapito degli altri, e in relazione al nostro tema, a discapito delle donne.

La difficoltà nell'accesso al lavoro, la disparità di salario, il c.d. "soffitto di cristallo" che blocca le carriere delle donne (per fare solo alcuni esempi), dovrebbero spingerci a considerare la violenza di genere non come un evento irrazionale e incontrollabile, piuttosto come una delle manifestazioni possibili, accanto a molte altre, del dominio maschile.

La stessa Convenzione di Istanbul riconosce che il raggiungimento dell'uguaglianza sia un elemento chiave per prevenire la violenza di genere, e assegna all'informazione un ruolo specifico nel determinare un cambiamento culturale, richiamandola alle proprie responsabilità.

Il cambiamento culturale passa attraverso una rappresentazione della donna e della violenza scevra dai pregiudizi e dagli stereotipi di genere.

I mezzi di comunicazione, garantendo parità di spazio alle figure femminili e maschili in ogni ambito, possono contribuire in modo rilevante al raggiungimento della parità di genere. In questo senso è stato posto l'accento sulla validità del Memorandum d'intesa che RaiRadio1 ha stipulato con diversi attori istituzionali dal titolo "*No women no panel / Senza donne non se ne parla*" che vuole garantire una partecipazione equa di donne e uomini nei dibattiti sui temi rilevanti della nostra società. L'obiettivo è di stimolare e produrre incisivi mutamenti culturali, "non dimenticando che un innovativo

investimento mediale ne può abbreviare il decorso"[86].

È stato oramai recepito a tutti i livelli che la parità di genere non è solo un diritto umano fondamentale, ma rappresenta soprattutto la condizione necessaria per un mondo prospero, sostenibile e in pace. Garantire alle donne e alle ragazze parità di accesso all'istruzione, alle cure mediche, a un lavoro dignitoso, così come la rappresentanza nei processi decisionali, politici ed economici, promuoverà economie sostenibili, di cui potranno beneficiare le società e l'umanità intera.

La parità di genere costituisce, pertanto, una delle priorità trasversali del mondo, una necessità sociale e culturale, obiettivo centrale anche del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per rilanciare lo sviluppo e il clima culturale del nostro Paese.

In conclusione possiamo affermare che la violenza di genere è un fenomeno sociale complesso e come tale per affrontarlo non è sufficiente una norma penale occorre investire sulla prevenzione sociale.

Il Questore ha sicuramente, in questo sistema, un ruolo centrale non solo nell'impulso e coordinamento dei servizi specialistici della Polizia postale e in quelli delle altre forze di polizia ma, soprattutto, quale autentica cerniera sul territorio tra la prevenzione scolastica e quella di pubblica sicurezza, a fini non punitivi ma educativi.

Bibliografia

Aliquò G., *L'ammonimento per atti di cyberbullismo*, in rivista *Polizia moderna*, n. 7, luglio 2017

Aliquó G., *La violenza domestica. L'ammonimento del Questore*, Pacini Giuridica, 2019

Barss P., *The erotic engine. How pornography has powered mass communication from Gutenberg to Google*, Toronto, 2010

Beltramini L., *La violenza di genere in adolescenza. Una guida per la prevenzione a scuola*, Carocci editore, settembre 2020

Caletti G.M., *Libertà e riservatezza sessuale all'epoca di internet. L'art. 612-ter c.p. e incriminazione della pornografia non consensuale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, anno LXII, fasc 4, 2019

Caletti G.M., *Revenge porn. Prime considerazioni in vista dell'introduzione*

86) M. Morcellini, *Lo specchio, No women no change*, rubrica *La parola del mese "Parità di genere"*, in rivista *Formiche*, 177, febbraio 2022, p. 56-57.

dell'art. 612-ter c.p.: una fattispecie "esemplare", ma davvero efficace, in *Dir. pen. cont*., 29 aprile 2019

Caletti G.M., *Reverge porn e tutela penale. Prime riflessioni sulla criminalizzazione specifica, della pornografia non consensuale alla luce delle esperienze anglosassoni,* in rivista trimestrale *Dir. pen. cost*., 3/2018

Citron D.K. - Franks A.M., *Criminalizing Revenge Porn*, in *Wake Forest Law Review*, 2014

Citron D.K., *Hate Crimes in Cyberspace*, Cambridge Massachusetts, 2014

Danna D. - Nicoli S. - Tavernini L. - Villa G., *Né sesso né lavoro politiche sulla prostituzione*, Vanda edizioni, 2019

Di Nicola Travaglini P. - Menditto F., *Codice Rosso, il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti internazionali agli strumenti applicativi. Commento alla legge 19 luglio n. 69/2019*, Milano, 2020

Fiandaca G. - Visconti C., *Il codice delle leggi antimafia: risultati, omissioni e prospettive,* in *La legislazione penale*, 2012

Giannini A.M., *La violenza contro la donna: aspetti psicologici e prospettive per la prevenzione*, in *Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, n. 1-2, 2014

Gillespie A*., Cybercrime. Key Issues and Debates*, Abingdon, New York 2016

Hall M. - Hearn J., *Revenge Pornography*, Abigdon, New York, 2018

Hincker L., *Le harcèlement morale dans la vie privéè. Connaître la loi pour mieux l'appliquer, L'Harmattan*, Parigi, 2017

Larkin P.J., *Revenge Porn, State Law and Free Speech*, in *Loyola of Los Angeles Law Review*, 2014-2015;

Lo Monte E., *L'art. 612-ter diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, tra buoni propositi, denegato diritto all'oblio e "morti social"*, Torino, 2021

Luongo C., *Storie di donne in cammino contro la violenza. L'esperienza del Centro Donna "Lilith"*, Aracne editrice, Roma, 2006

Mantovani M., *Profili penali del cyberbullismo, la legge 71 del 2017*, in *L'indice penale*, 2018

Mattia M., *Reverge porn e suicidio della vittima, il problema della divergenza tra voluto e realizzato rispetto all'imputazione soggettiva degli eventi psichici*, in *Leg. pen*., 2019

Mattucci V.N. - Corti I., *Violenza e neopatriarcato nell'età dei diritti* estratto da *Violenza contro le donne, uno studio interdisciplinare*, Aracne editore, luglio 2016

Mcglynn C. - Rackley E., *Image-Based Sexual Abuse*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2017

Menicocci M., *Pornografia di massa. Dalla rivoluzione sessuale alla Porn Culture*, Pavia, 2014

Moller Okis S., *Is multiculturalism bad for women*?, Princeton University Press, 1999

Monaco L., *Sub art. 615-bis*, in A. Crespi - G. Forti - G. Zuccalà, *Commentario breve al codice penale*, Padova, 2008

Morcellini M., *Lo specchio, No women no change*, rubrica *La parola del mese "Parità di genere"*, in rivista *Formiche*, 177, febbraio 2022

Mosca C., *La sicurezza, valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021

Palladino A., *Reverge porn e cyberbullismo*, Alpes Italia s.r.l., 2020

Panicali C., *Il cyberbullismo: i nuovi strumenti (extrapenali) predisposti dalla legge n. 71/2017 e la tutela penale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, fasc. 6, 1 giugno 2017, p. 2081 ss.

Pezzini B. - Lorenzetti A., *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso*, G. Giappichelli editore, Torino, 2020

Picotti L., *Diritto penale e tecnologie informatiche: una visione d'insieme*, in A. Cadoppi - S. Canestrari - A. Manna - M. Papa, *Cybercrime*, Utet giuridica, 2019

Picotti L., *Il dolo specifico. Un'indagine sugli "elementi finalistici" delle fattispecie penali*, Milano, 1993

Pittaro F., *La legge sul femminicidio: le disposizioni penali di una complessa normativa*, in *Famiglia e Diritto*, 2014

Poole E., *Hey Girls, Do you Know? Slut-Shaming on the Internet Needs to Stop*, in *University of San Francisco Law Review*, 2013

Ranalli M., *Intimate partner violence all'interno di coppie lesbiche, gay e bisessuali*, in *Psicologia e giustizia*, anno XX, n. 1, 2019

Roia F., *Crimini contro le donne: politiche, leggi buone prassi*, edizioni FrancoAngeli, Milano 2017

Romito O., *La violenza di genere su donne e minori: introduzione*, FrancoAngeli Milano 2002;

Salter M. - Crofts T. - Lee M., *Beyond Criminalisation and Responsibilisation: Sexting, Gender and Young People, in Current Issues*, in *Criminal Justice*, 2013

Salvadori I., *I minori da vittime ad autori di reati di pedopornografia?*, in *L'indice penale*, 2017

Smith P., *Cyberbulling: its nature and impact in secondary school pupils*, in *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 2008

Sorgato A., *Revenge porn. Aspetti giuridici, informatici e psicologici*, Mila-

no, 2020
Verza A., *Aggredire attraverso l'immagine. Cristallizzazioni tecnologiche, genere e diniego di tutela nella logica disciplinante neoliberale*, in *Ragion pratica*, 2017

Sitografia

Https://digitallibrary.un.org/record/1641160
Https://forum.generationequality.org
Https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_it.pdf
Https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/2fd157d5-2a8b-11e9-8d04-01aa75ed71a1
Https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165cb
Https://terredeshommes.it/comunicati/osservatorio-indifesa-1-adolescente-2-vittima-bullismo
Https://unric.org/it/obiettivo-5-raggiungere-luguaglianza-di-genere-ed-emancipare-tutte-le-donne-e-le-ragazze
Https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2019/08/deliverable07-ricerca-sulla-violenza-maschile-contro-donne-rassegna-della-letteratura.pdf
Https://wearesocial.com/it/blog/2021/02/digital-2021-i-dati-italiani
Https://www.ancos.it/sites/default/files/banner/2021-il-punto-la-violenza-contro-le-donne.pdf
Https://www.ansa.it
Https://www.askanews.it/scienza-e-innovazione/2020/10/02/indagine-sul-catfishing-di-giffoni-innovation-hub-e-kaspersky-pn_20201002_00003
Https://www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/informazioni/eventi/l-arma-dei-carabinieri-contro-la-violenza-sulle-donne
Https://www.censis.it/formazione/il-capitolo-%C2%ABprocessi-formativi%C2%BB-del-50%C2%B0-rapporto-censis-sulla-situazione-sociale-del
Https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/La%20societaitaliana_2021.pdf
Https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_32.pdf
Https://www.cipm.it
Https://www.cipm.it/2022/01/24/progetto-enable-intervista-al-dott-paolo-giulini
Https://www.corrierecomunicazioni.it/digital-economy/violenza-contro-le-donne-sempre-piu-abusi-digitali-il-consiglio-deuropa-serve-piu-

formazione
Https://www.endviolenceagainstwomen.org.uk/wp-content/uploads/Glitch-and-EVAW-The-Ripple-Effect-Online-abuse-during-COVID-19-Sept-2020.pdf
Https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU(2021)662621_EN.pdf
Https://www.governo.it/it/media/campagna-di-comunicazione-cyberbullismo-se-lo-racconti-ti-aiuti/19042
Https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-02/settimanale_omicidi_21_febbraio_2022.pdf
Https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf
Https://www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf
Https://www.istat.it/it/files//2019/03/Allegato-statistico-bullismo.pdf
Https://www.istat.it/it/files//2019/03/Allegato-statistico-bullismo.pdf
Https://www.istat.it/it/files//2021/11/EFFETTI_PANDEMIA_-VIOLENZA_D_GENERE.pdf
Https://www.medialaws.eu/mass-media-e-rappresentazione-dellimmagine-femminile
Https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRVAW.aspx
Https://www.poliziadistato.it/articolo/135e74a0112e9af858848025
Https://www.poliziadistato.it/articolo/i-dati-2021-della-polizia-postale
Https://www.poliziadistato.it/statics/08/07-settimanale-omicidi-22-novembre-2021--2-.pdf
Https://www.poliziadistato.it/statics/39/report-violenza-sulle-donne-25-novembre.pdf
Https://www.progettostep.it
Https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/SommComm/0/1157638/index.html?part=doc_dc-allegato_a:1
Https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066658.pdf
Https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1145759.pdf
Https://www.stateofmind.it/2021/06/rape-culture-victim-blaming
Https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021
Https://www.weworld.it/news-e-storie/news/indagine-la-cultura-della-violenza
Https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf

Giurisprudenza

Cassazione Penale, sez. V, n. 2905 del 02.10.2018, dep. 22.01.2019
Cassazione Penale, sez. V, n. 29221 del 06.04.2011, dep. 21.07.2011
Cassazione Penale, sez. V, n. 46674 del 08.11.2007, dep. 14.12.2007
Cassazione Penale, sez. V, n. 4873 del 14.11.2016, dep. 01.02.2017
Cassazione Penale, sentenza n. 10959 del 29 gennaio 2016
Cassazione, Sez. II penale, sentenza n. 30934 del 23 aprile - 16 luglio 2015
Cassazione, sez. III penale, sentenza n. 14742 del 11 febbraio - 11 aprile 2016
Cassazione, Sez. III penale, sentenza n. 23472 del 27 marzo - 28 maggio 2019
Cassazione, Sez. V, sentenza n. 7915 del 3 dicembre 2018 - 21 febbraio 2019
Cassazione, Sez. VI penale, sentenza n. 18175 del 6 marzo - 24 aprile 2018
Cassazione, Sezione I civile, sentenza n. 12181 del 15 febbraio - 8 maggio 2019
Cassazione, Sezione III Penale, sentenza n. 14742 dell'11 febbraio - 11 aprile 2016
Cassazione, Sezione VI Penale , sentenza n. 15147 del 19 marzo 2014
Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5259 del 24 luglio - 6 settembre 2018
Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5259 del 24 luglio - 6 settembre 2018
Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1069/2012
Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2419/2016
Corte EDU, Sez. 1, 2/03/2017, Talpis c./Italia, ricorso n. 41237/14
TAR Lombardia, Sez. III, n. 858/2014
TAR Sicilia (Catania), Sezione IV, Ordinanza n. 0332 del 23 maggio 2019

Parte III
Voci dall'Aula

Il coordinamento delle attività di prevenzione dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Le operazioni sospette

di Barbara D'Orefice*

Abstract

Nel presente elaborato viene analizzata la tematica relativa alla segnalazione delle operazioni sospette quale principale misura di prevenzione dell'uso del sistema economico-finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, con particolare riguardo alle forme e alle modalità della cooperazione e del coordinamento tra i soggetti istituzionali coinvolti nell'azione di contrasto.

L'analisi prende spunto da uno sguardo d'insieme sulle dinamiche e sulle evoluzioni criminali che hanno portato la comunità internazionale ad approntare una serie di misure – tra le quali appunto le segnalazioni di operazioni sospette – volte a contrastare l'inquinamento dei mercati e del sistema finanziario, che inevitabilmente genera danni alla sicurezza economico-finanziaria alimentando un clima di sfiducia e di incertezza sulla tenuta dello stesso sistema.

Privilegiando un approccio di natura tecnico-giuridica, è stata analizzata l'evoluzione della criminalità organizzata e la sua capacità di adattamento alle nuove "frontiere" mondiali, che le hanno consentito, senza dubbio, di accrescere le proprie potenzialità, sfruttando al meglio le maglie larghe della globalizzazione all'interno della quale far crescere e proliferare le molteplici forme del riciclaggio. In tale contesto è stata analizzata anche la crescente minaccia proveniente dal finanziamento del terrorismo.

Entrando nello specifico delle segnalazioni delle operazioni sospette, ho ritenuto opportuno privilegiare un'analisi di natura funzionale, che tenga conto della natura, delle finalità e della efficacia concreta delle S.O.S. che, proprio per le connotazioni che le contraddistinguono, rappresentano lo strumento principale della normativa di contrasto alle attività criminali che producono effetti distorsivi del mercato e del sistema finanziario, ponendosi come la naturale e logica evoluzione di tutta l'impalcatura disegnata dal

(*) Dirigente di Polizia Penitenziaria, già frequentatrice del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

legislatore in materia.

In tale ambito, il profilo relativo alla cooperazione e collaborazione degli attori istituzionali della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo si presenta quanto mai attuale, e connaturato all'essenza stessa del sistema di prevenzione. L'estensione globale della minaccia criminale ha infatti comportato fin dall'inizio la presa d'atto da parte della comunità internazionale dell'insufficienza di previsioni normative circoscritte a livello nazionale, e la necessità di un approccio globale e olistico che non lasci "zone d'ombra" nelle quali la criminalità, specie quella organizzata, possa introdursi ed operare. La stessa esigenza sottende le molteplici forme di cooperazione in ambito nazionale tra soggetti, istituzionali e non, di natura amministrativa e investigativa, che, nonostante le differenze strutturali e funzionali, sono chiamati a svolgere in collaborazione la propria attività per contrastare l'inquinamento del mercato e del sistema finanziario.

Specifica attenzione è stata poi dedicata al coordinamento tra le forze di polizia nell'ambito della prevenzione antiriciclaggio, alla luce degli ultimi interventi normativi che hanno ampliato il novero degli operatori del sistema e consentito la condivisione informativa delle S.O.S. nell'ottica del rafforzamento dell'efficacia degli strumenti di contrasto.

Di particolare interesse è stata l'analisi della Convenzione siglata agli inizi del mese di dicembre 2021 tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza che, anticipando i contenuti del d.lgs. 186/2021, e pur lasciando intatta la competenza specialistica della G.d.F. e della D.I.A. nell'analisi delle S.O.S., ha previsto la possibilità di allargare lo scambio informativo all'Arma dei Carabinieri e alla Polizia di Stato, pur nel rispetto della riservatezza e con l'adozione di tutte le cautele idonee ad evitare la diffusione delle informazioni oggetto di condivisione.

Ciò nella consapevolezza che, al di là delle peculiarità dei comparti di specialità e delle specifiche funzioni affidate dalla legge, l'obiettivo comune della lotta alla criminalità richiede alle FF.PP. ogni sforzo utile per l'armonizzazione delle rispettive attività e la condivisione e lo scambio dei patrimoni informativi.

* * *

This dissertation contains an analysis of the topic related to suspicious activity reporting, which is the main prevention measure to counter the use of economic-financial system for purposes of money laundering and terrorist financing, with a special focus on the patterns and methods of cooperation and coordination among institutional subjects involved in the fight against those phenomena.

This analysis is based on a general outline of the criminal activities and developments which led international community to adopt several measures, such as, for example, the suspicious activity reporting, aimed at countering the distortion of markets and financial system that, as a matter of fact, jeopardizes economic-financial security, causes a lack of confidence and creates a feeling of uncertainty in relation to the resilience of the system.

While focusing on a technical-legal approach, the development of organized crime as well as its ability to adjust to the new "frontiers" at global level has been analyzed. As a matter of fact, organized crime has become able to strengthen its capabilities, thus exploiting the "wide mesh" of globalization in which the different kinds of money laundering have been developing and spreading. In this context, the increasing threat deriving from terrorist financing has been examined.

Taking into account in details the topic concerning suspicious activity reporting, I deemed it appropriate to focus on a functional analysis dealing with the real nature, purposes and effectiveness of suspicious activity reporting which, due to its own characteristics, represents the main instrument provided for by the legislation to counter criminal activities leading to the distortion of markets and financial system. As a matter of fact, this tool represents the natural and logical evolution of the whole system provided for by the legislator in this field.

In this framework, the profile related to cooperation and collaboration among institutional authorities responsible for the fight against money laundering and terrorist financing is really topical and it is linked to the core of prevention system. In fact, the spreading of criminal threat at global level made international community aware that legislation in this field cannot be defined only at national level and that the need of a global and comprehensive approach to this phenomenon is fundamental to prevent that criminal groups, especially organized crime, could exploit "grey areas" to carry out their activities. In consideration of the above, the different forms of cooperation among institutional and non-institutional actors in the administration and investigation fields are particularly important since, despite of their structural and functional differences, they must cooperate to carry out their activity at national level, with the aim of countering the distortion of markets and financial system.

Then, a special focus has been addressed to the coordination among Police Forces in the field of money laundering prevention, taking into account the last regulatory measures which have increased the number of actors operating in this system and have allowed the sharing of information concerning

the suspicious activity reporting, with the aim of strengthening the effectiveness of counter-measures.

Moreover, the analysis of the Agreement signed at the beginning of December 2021 among the Public Security Department, the Carabinieri Corps and the Guardia di Finanza Corps has been conducted. This Agreement, which brought forward the contents of Decree Law 186/2021 and was aimed at maintaining the special remit of the Guardia di Finanza Corps as well as of the D.I.A. (Anti-Mafia Investigation Directorate) in relation to the analysis of suspicious activity reporting, provided for the possibility to extend the involvement of the Carabinieri Corps and National Police in the exchange of information, in the respect for confidentiality and with the adoption of all the appropriate safety measures which are necessary to prevent the spreading of the information to be shared.

As a matter of fact, we must be aware that, in spite of the special characteristics of every single Police Force, as well as of the peculiar tasks provided for by the legislation to each of them, Police Forces must be engaged in a joint effort to counter organized crime with the aim of harmonizing their activities, thus sharing and exchanging the information gained.

* * *

Introduzione

I fenomeni criminali rappresentano da sempre una minaccia per la convivenza civile, ancor di più quando adottano forme organizzative più o meno strutturate e modalità operative non percepibili né immediatamente visibili.

Nell'ambito delle forme di manifestazione del fenomeno criminale di tipo associativo, specialmente a partire dall'ultimo quarto del secolo scorso, ha assunto una portata decisamente significativa quello che, avvalendosi della complicità e della competenza di specifiche professionalità, è riuscito a penetrare nel sistema economico e finanziario, immettendovi le enormi somme provenienti dalle attività illecite. La cospicua e stratosferica disponibilità economica derivante in particolare dal traffico internazionale di sostanze stupefacenti, settore privilegiato di attività delle consorterie di tipo mafioso, ha consentito alle stesse di appropriarsi di interi settori dell'economia, di incunearsi nel tessuto produttivo legale alterandone gli equilibri e distorcendone gli effetti.

Il meccanismo che ha consentito tale penetrazione è stato ed è quello del riciclaggio, ossia delle operazioni finalizzate a "ripulire" il denaro "spor-

co", consentendone il suo impiego in attività apparentemente legali e dunque la sua reimmissione nel tessuto sano dell'economia. La caratteristica del riciclaggio, come emerge dalla sua dimensione descrittiva, è infatti proprio quella di dissimulare l'origine illecita delle disponibilità economiche, rendendo quantomeno ardua e complicata la ricostruzione dei flussi e dei percorsi del denaro, e consentendone così il suo utilizzo in attività, imprese od operazioni del tutto lecite.

In tale ottica e alla luce degli enormi guadagni derivanti dai traffici illeciti, ormai estesi a livello globale, il riciclaggio si è anzi dimostrato una "necessità" per il criminale diventato "imprenditore", che gli consente non solo di continuare ad alimentare i contesti illeciti e finanziare l'organizzazione, ma anche – e soprattutto – di utilizzare la ricchezza per produrre altra ricchezza. Come sostenuto, "*La mafia è stata sempre reazione, conservazione, difesa e quindi accumulazione della ricchezza. Prima era il feudo da difendere, ora sono i grandi appalti pubblici, i mercati più opulenti, i contrabbandi che percorrono il mondo e amministrano migliaia di miliardi. La mafia è dunque tragica, forsennata, crudele vocazione alla ricchezza*" (Rocco Chinnici).

Il passaggio da forme "tradizionali" di criminalità di tipo associativo a forme *evolute* ed orientate al mercato e ai sistemi finanziari è stato senza dubbio agevolato dall'incontro con la criminalità c.d. economica, rappresentata dai "*white collar crime*", professionisti del settore, che non hanno fatto altro che porsi al servizio dell'organizzazione criminale condividendone l'obiettivo della massimizzazione del profitto, nella fallace quanto granitica convinzione della sostanziale inoffensività della propria condotta. C'è infatti un elemento che più di ogni altro caratterizza la criminalità economica: l'invisibilità a breve termine dei suoi effetti e l'assenza da parte della collettività della percezione immediata della sua pericolosità. Rispetto ad una mafia "*che spara*" (intendendosi con il termine mafia qualunque associazione di tipo criminale), quella che, riciclando soldi sporchi, si insinua nel mercato e nel sistema finanziario fa meno "rumore", è meno visibile e, per questo, ritenuta o avvertita come meno pericolosa.

In realtà, la sua portata offensiva non è e non può essere sottovalutata, andando essa a minare la solidità del sistema finanziario, la fiducia della collettività nei principali attori del sistema stesso, la libertà di iniziativa economica, creando effetti distorsivi tali da determinare l'alterazione delle regole del mercato e della leale concorrenza. Non vi è dubbio infatti che l'ingente disponibilità economica, acquisita senza sopportare i relativi "costi di produzione" e sommersa (sottratta quindi a qualunque forma di tassazione), pone l'*imprenditore criminale* in una posizione di assoluta forza rispetto all'im-

prenditore onesto, schiacciato dalla "concorrenza" sleale e costretto a liquidare o svendere la propria attività.

La criminalità di tipo economico costituisce dunque una seria minaccia per la sicurezza economico-finanziaria, ancor di più in un momento storico nel quale il processo di globalizzazione ha consentito alle mafie di sfruttare la deregolamentazione dei mercati finanziari e l'abbattimento delle frontiere con conseguente facilità di accesso ai c.d. paradisi fiscali, per incrementare i propri guadagni e fare ricorso a forme sempre più articolate e sofisticate di riciclaggio.

La minaccia incombente, estesa a livello globale, ha comportato una sempre maggiore presa d'atto da parte della comunità internazionale della necessità di una lotta altrettanto globale alla criminalità economico-finanziaria e al riciclaggio che ne costituisce la forma di manifestazione più pericolosa, attraverso una serie di azioni e di strumenti volti a contrastare la possibilità di utilizzo illecito del sistema finanziario.

In tale ottica, considerato che l'interesse dei gruppi criminali è la ricchezza (da cui dipende l'affermazione del potere e del controllo sociale), si è scelta la strada, rivelatasi tuttora la più efficace, di rendere non conveniente la commissione del reato, minacciando la prospettiva del profitto e del guadagno: il sistema antiriciclaggio si basa essenzialmente su questo, cioè sulla previsione di un articolato meccanismo che conduce a bloccare una operazione qualora si abbia il sospetto, o anche solo il fondato motivo di ritenere, che la stessa sia riconducibile ad una attività di riciclaggio.

Un sistema di prevenzione così modulato si accompagna al complesso di misure e strumenti di natura penalistico-repressiva, affiancandosi ad esso nella comune azione di contrasto alla criminalità economica. Tuttavia, rispetto ad un approccio squisitamente penalistico e, come tale, necessariamente basato sulle *rules*, il sistema di prevenzione, nella evoluzione che lo ha interessato, si basa sul metodo di *valutazione del rischio*, per sua natura flessibile, duttile, adattabile al caso concreto evitando così rigidi automatismi che non sempre si rivelano funzionali allo scopo.

Di fronte alla costante evoluzione della minaccia, infatti, è necessario che gli strumenti di contrasto rispondano a logiche di adeguamento, quali sono quelle che ormai governano, a livello internazionale e nazionale, le segnalazioni delle operazioni sospette, attraverso una compiuta attività di identificazione del profilo di rischio del cliente che consenta all'operatore finanziario di discernere agevolmente quando l'operazione possa ritenersi sospetta.

Nell'ambito del sistema di prevenzione, quale reazione all'estensione globale della minaccia criminale, si è scelta inoltre la via della più ampia col-

laborazione e cooperazione tra i soggetti istituzionalmente deputati alla lotta al riciclaggio – non solo a livello internazionale ma anche a livello interno – a sua volta coniugata con profili di elevata specializzazione tecnica che caratterizzano gli organi deputati all'analisi e sviluppo delle S.O.S.

In tale ultimo ambito, da un lato si è fatto ricorso alla competenza specialistica dell'Unità di Informazione Finanziaria istituita presso la Banca d'Italia, destinataria delle segnalazioni delle operazioni sospette e incaricata della loro analisi finanziaria, e di organi investigativi quali il Nucleo Speciale di polizia valutaria e la D.I.A. (per le S.O.S. attinenti alla criminalità organizzata). Dall'altro, soprattutto a seguito della direttiva (UE) 1153/2019, si è dato nuovo impulso alle forme di collaborazione interna tra le FF.PP. nella consapevolezza che la lotta alla criminalità è tanto più efficace quanto più è possibile mettere a fattor comune dati e informazioni.

Il meccanismo così delineato, soprattutto a partire dagli anni successivi al 2001 e ai tragici fatti dell'11 settembre, è stato esteso anche al contrasto al finanziamento del terrorismo. Dall'analisi del fenomeno e dalle evidenze investigative, è emerso infatti che il terrorismo, come ogni fatto umano, necessita di fondi, anche in misura minima, che servono per alimentare e sostenere l'organizzazione o la singola cellula terroristica, per acquistare armi o esplosivi, noleggiare furgoni, ecc.

Anche in tal caso il denaro assume una dimensione di centralità, ma con analogie e differenze rispetto al riciclaggio: se in entrambi i contesti l'interesse criminale è quello della dissimulazione dell'origine del flusso finanziario, nel finanziamento del terrorismo occorre dissimularne anche e soprattutto la destinazione, e le risorse finanziarie sono meramente strumentali alla commissione del reato esaurendosi con esso. Mentre nel riciclaggio il fine è quello della "ripulitura" dei soldi per consentirne un loro utilizzo legale, nel finanziamento del terrorismo il fine è quello della commissione dell'atto terroristico, rispetto al quale il denaro è un mero mezzo e può addirittura provenire da fonti lecite.

Nondimeno, la "bontà" del meccanismo delle segnalazioni di operazioni sospette ha convinto la comunità internazionale, e di conseguenza il legislatore nazionale, ad estendere il sistema della prevenzione pensato per il riciclaggio al finanziamento del terrorismo, nella consapevolezza che, anche in tale ambito, seguire e soprattutto interrompere il flusso di denaro possa evitare, dunque prevenire, la commissione del delitto.

1. Il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Inquadramento generale

1.1. Globalizzazione, criminalità e impresa. Il metodo Falcone

Nell'affrontare la tematica della prevenzione dell'uso del sistema finanziario per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e comprendere le ragioni che hanno determinato, fin dagli anni Ottanta, la necessità di un approccio internazionale di contrasto al fenomeno, è necessario dare atto degli incredibili vantaggi apportati dalla globalizzazione alle attività illecite della criminalità organizzata.

Diversi fattori hanno inciso in maniera determinante; in primo luogo, le caratteristiche "strutturali" della globalizzazione che, mettendo "in connessione" il mondo e rendendo più agevoli gli spostamenti anche e soprattutto di capitali, hanno comportato una sempre maggiore difficoltà nella ricostruzione dei percorsi e dei flussi finanziari. In secondo luogo, la capacità della criminalità organizzata di cogliere le enormi potenzialità del mercato globale, non solo sotto il profilo dell'offerta e della disponibilità di guadagni esponenziali, ma anche in relazione alla maggiore possibilità di sfuggire ai controlli e di approfittare dei differenti regimi legislativi in vigore di Paese in Paese[1], in particolare nei c.d. "paradisi fiscali e bancari" che adottano comportamenti non collaborativi così determinando falle nella lotta globale al riciclaggio[2].

Per sfruttare appieno le potenzialità connesse al mondo globalizzato, la criminalità organizzata ha modificato la propria struttura, secondo modelli

1) E.U. Savona, *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, relazione presentata al convegno: "La questione criminale nella società globale", Napoli, 10-12 dicembre 1998, in *Transcrime Working Papers*, 1998, n. 29, p. 6. L'Autore evidenzia anche come "*i gruppi criminali che operano su mercati transnazionali, infatti, presentano delle caratteristiche peculiari quali la flessibilità e l'alto livello di organizzazione, che contribuiscono a complicare il lavoro delle autorità di investigazione e di tutti quegli organi e istituzioni che cercano di prevenire e contrastare le attività criminali. I criminali tendono a massimizzare le opportunità offerte nei mercati nazionali o internazionali e a minimizzare il rischio di essere identificati, arrestati e condannati e avere sequestrati i proventi delle loro attività criminali*" (*Ibidem*, p. 2).

2) "*Per attrarre disponibilità finanziarie anche di dubbia origine, i Paesi non cooperativi si impegnano sovente in una vera e propria attività concorrenziale volta a rendere il proprio ordinamento meno rigoroso di quello degli altri. In tale contesto, le organizzazioni criminali sfruttano le possibilità di arbitraggio tra regolamentazioni, collocando le diverse fasi della propria attività nel Paese che offre, per ciascuna di esse, le condizioni più favorevoli in termini di maggiori garanzie di impunità, migliori opportunità per l'occultamento dei proventi, più elevati margini di profitto per il loro impiego*". M. Draghi, *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio. Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, Roma, 22 luglio 2009, in *https://www.bancaditalia.it/ pubblicazioni/interventi-governatore/integov2009/ draghi_220709.pdf.*

più duttili e flessibili, non disdegnando di ricorrere alla complicità di professionalità estranee al suo mondo, ma evidentemente funzionali allo scopo, intrecciando gli interessi propri con quelli della criminalità c.d. economico-finanziaria[3].

Del resto, ciò che interessa l'impresa criminale è, al pari dell'imprenditoria sana, la massimizzazione del profitto: l'imprenditore criminale ragiona pur sempre da imprenditore e l'accumulazione di fondi illeciti non è certamente preordinata alla logica del risparmio. I soldi servono per produrre altri soldi, da impiegare sia in ulteriori attività criminali (si pensi ad esempio all'acquisto di partite di stupefacenti), sia in attività lecite. Il che si traduce, specie in tale ultimo caso, nell'acquisto di "potere" sociale, politico, oltre che economico[4].

Come vedremo nel prosieguo di questo lavoro, le misure di contrasto adottano una logica di prevenzione all'uso del sistema finanziario per finalità di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, che mirano a rendere il reato *non conveniente* per i gruppi criminali, ossia diseconomico: seguire i flussi di denaro per ricostruirne i percorsi e per bloccare sul nascere qualunque operazione speculativa che possa consentire l'ingresso nel sistema economico sano di denaro, beni o altre utilità di natura illecita. «*Se l'obiettivo e la spinta motivazionale del crimine è la "logica del profitto" e la "ricchezza", è ovvio che le strategie e gli strumenti di contrasto più efficaci debbano mirare ad essere percepiti come un potenziale ad alto costo e debbano puntare allo "spossessamento" della stessa ricchezza illecita*»[5]. In altre parole, di impedire al reato di esprimere l'*utilità attesa*[6].

L'importanza strategica delle azioni di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo non può essere pienamente compresa se non partendo dalle intuizioni del magistrato che individuò il "*tallone d'Achille*"[7] della mafia, Giovanni Falcone.

---

3) "*I reati economici, sempre più specializzati e complessi, sono un terreno su cui la criminalità dei colletti bianchi e la criminalità organizzata tradizionale sembrano convergere e, a volte, incontrarsi. Si tratta di un'area grigia fatta di connivenze, sfruttamento di Paesi off-shore e di schermi societari, attività internazionali, utilizzo di nuove tecnologie*". A. Di Nicola, *La criminalità economica organizzata. Le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 16.

4) M. Strano, *Manuale di criminologia clinica*, SEE, Firenze, 2003, p. 499, secondo il quale "*la finalità razionale prevalente di un'organizzazione criminale è il raggiungimento del potere, economico e politico, utilizzando strumenti illegali*".

5) S.C. De Braco - A. De Vita, *Nuovo falso in bilancio e reati fiscali*, 2016, e-book, p. 97.

6) S.C. De Braco, *op. cit.*, p. 93.

7) G. Falcone - G. Turone, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982, p. 125 (Fonte: *https://www.csm.it/documents/21768/81517/ quaderno+159/3edbfa2d-a09c-4cb5-b9ef-5a1ad38b94d*).

Fin dall'istruzione del processo Spatola, fu chiaro nella mente del giudice che la lotta alla mafia avrebbe potuto avere un esito ben più incisivo seguendo i flussi di denaro generati dalle attività criminali. La mafia[8] aveva infatti già da tempo abbandonato la pratica della *guardiania* e dismesso l'immagine, a tratti pittoresca, di una organizzazione rurale dedita all'intimidazione e all'esercizio del potere nelle campagne dei latifondi[9]. La mafia *moderna* aveva ormai esteso i suoi tentacoli in ambiti ed attività infinitamente più redditizie, come gli appalti pubblici o lo spaccio di sostanze stupefacenti, che consentivano il perseguimento e la massimizzazione dell'unico fondamentale obiettivo: la "*roba*" o, meglio, i "*piccioli*"[10].

Proprio dagli accertamenti bancari fu possibile ricostruire le ingenti movimentazioni finanziarie facenti capo alle attività criminali di Rosario Spatola e pervenire così alla sua incriminazione e successiva condanna. *Seguire la scia dei soldi* era la strategia giusta nella lotta alla mafia, perché, per dirla con le parole del Giudice Falcone, «*il vero "tallone d'Achille" delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminali più lucrose. Lo sviluppo di queste tracce, attraverso un'indagine patrimoniale che segua il flusso di denaro proveniente dai traffici illeciti, è quindi la strada maestra*»[11].

È innegabile che quello che è passato alla storia come il "metodo Falcone" (che richiede, oltre alle indagini sui flussi finanziari, l'esigenza di cooperazione investigativa e di scambio informativo a fronte di una sempre più marcata internazionalizzazione dell'impresa criminale) abbia costituito

8) "*L'Italia porta con sé, nella sua lunga storia unitaria, la traccia di questo sviluppo: il fenomeno mafioso*". A. Scialoja - M. Lembo, *Antiriciclaggio*, Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna (RN), 2012, p. 29.

9) "*La mafia tradizionale, violenta, rurale e tipicamente rappresentata da uomini in coppola e lupara, è mutata, adattandosi all'evoluzione dei tempi e dei contesti socio-economici, e ha intrapreso la strada della corruzione e degli accordi collusivi per trasformarsi da organizzazione parassitaria e violenta, a vero e proprio sistema imprenditoriale*". F. Cafiero De Raho - G. Magliocco - A. Barbera, *Il contrasto alla criminalità organizzata. Attori e strumenti*, Laurus Robuffo, Roma, 2021, p. 52.

10) "*Un'attenta valutazione di quanto è emerso da istruttorie di mafia già concluse o tuttora in corso, porta a constatare che il fenomeno del c.d. parassitismo (esprimentesi in guardianie, «pizzi», «tangenti» e così via) sta subendo una radicale trasformazione, da quando l'enorme quantità di mezzi finanziari derivanti dalle attività criminali ha determinato la necessità, per il mafioso, di assumere in proprio responsabilità imprenditoriali per la gestione di attività economiche, apparentemente lecite, nelle quali poter investire il denaro*". G. Falcone - G. Turone, *op. cit.*, p. 124. Si veda ancora la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pio La Torre ed altri, presentata il 31 marzo 1980, "*Norme di prevenzione e di repressione del fenomeno della mafia e costituzione di una Commissione parlamentare permanente di vigilanza e controllo*", che evidenziava come il *lucro* e *l'arricchimento* fosse *l'obiettivo di questa criminalità che ben si distingue per origini e funzione storico-politica dalla criminalità comune e dalla criminalità politica strettamente intesa*. Fonte: *https://www.camera.it/dati/leg08/lavori/stampati/pdf/15810001.pdf#nav.*

11) G. Falcone - G. Turone, *op. cit.*, p. 125.

il faro che ha orientato la legislazione – non solo interna – ma anche internazionale nella lotta alle mafie, definitivamente consacrato con l'approvazione della c.d. "*risoluzione Falcone*" a Vienna dalla Conferenza delle Parti sulla Convenzione ONU contro la criminalità transnazionale (nota come Convenzione di Palermo) nell'ottobre 2020.

Nella stessa direzione, nell'ottica cioè di una sempre maggiore incisività della lotta alla criminalità organizzata (e al terrorismo) attraverso le indagini in ambito finanziario, si è mosso il Consiglio dell'Unione europea con le Conclusioni del 17 giugno 2020 *sul rafforzamento delle indagini finanziarie per combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità*[12]. Come si legge nel preambolo del documento, il Consiglio dell'Unione, *sottolineando che le indagini finanziarie rivestono la massima importanza per l'Unione europea nella prevenzione e nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo e riconoscendo l'importanza dell'approccio "follow the money" ("segui il denaro") per combattere gli aspetti finanziari della criminalità organizzata e individuare nuove piste per le indagini*, invita gli Stati membri a rafforzare le indagini in ambito finanziario, implementando la cooperazione e lo scambio informativo ed impegnandosi attivamente, *su base volontaria e in coordinamento con la Commissione, nell'elaborazione di un piano d'azione globale sulle indagini finanziarie.*

1.2. Il riciclaggio

Il riciclaggio si configura come una operazione di natura finanziaria volta a nascondere la provenienza illecita di capitali, al duplice scopo di impedire di risalire alla loro origine (e quindi al reato che li ha generati in forma di provento o profitto) e di consentirne il loro successivo impiego nell'economia lecita, per produrre nuova ricchezza.

Per utilizzare altre espressioni, «*da un punto di vista economico,* [il riciclaggio] *può essere interpretato come una mera operazione imprenditoriale, basata su una valutazione costi-benefici, strumentale alla trasformazione della liquidità "sporca" da ricchezza potenziale a ricchezza attiva*[13]*, "dissociando" la liquidità dalle attività lecite "a monte" che la hanno generata*[14]», ed ancora, "*un ponte*" che collega l'economia illegale al mercato legale[15].

12) *Https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8927-2020-INIT/it/pdf.*
13) Ricchezza potenziale e attiva da intendersi come potenziale e reale capacità di acquisto. S.C. De Braco, *op. cit*., p. 99.
14) F. Cafiero De Raho - G. Magliocco - A. Barbera, *op. cit*., p. 137.
15) R. Razzante, *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, G. Giappichelli editore, Torino, 2020, p. 3 *sub* nota n. 7. Di riciclaggio come "*giunto cardanico*" tra l'economica legale e

In questa sua peculiare capacità di mettere in collegamento liceità ed illiceità, determinando la penetrazione nell'economia sana di ricchezza illegalmente acquisita ed il conseguente inquinamento del mercato, sta la pericolosità del fenomeno, che "*non lede solo il bene giuridico dell'ordine pubblico ma, anche, l'ordine economico e soprattutto l'ordine democratico*"[16]. Gli effetti negativi e distorsivi prodotti dal riciclaggio agiscono infatti in una doppia direzione: da un lato, l'arrivo nel mercato legale di ingenti somme di denaro che non hanno comportato costi né rischi di produzione, né sono soggetti ad alcuna forma di tassazione, altera la normale concorrenza, rendendo la posizione dell'*imprenditore* criminale decisamente più forte e competitiva rispetto a quella dell'imprenditore leale; dall'altro, l'accresciuto potere economico di chi si avvale del riciclaggio comporta inevitabilmente il rafforzamento del suo controllo sul territorio, l'acquisizione di consenso sociale[17], la possibilità di ulteriori investimenti[18]. In ciò provocando ricadute negative sulla stabilità e l'efficienza del sistema economico e finanziario, e sulla sopravvivenza delle imprese "sane"[19].

Il ricorso al riciclaggio ha raggiunto negli ultimi anni livelli davvero considerevoli, sull'onda del processo di globalizzazione che, come sopra detto, ha particolarmente favorito la generazione di enormi profitti da attività illegali unitamente ad un sempre maggiore perfezionamento dei prodotti finanziari e dei sistemi tecnologici che agevolano le attività di "ripulitura".

Del resto, rendere spendibili i fiumi di denaro prodotti dal traffico internazionale di droga, o da altre attività criminose, costituisce l'obiettivo primario della criminalità organizzata trasformata in *impresa*. Il provento del reato deve essere trasformato in profitto ed è per questo che il riciclaggio per

---

quella illegale parla C. Piergallini, *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in Aa.Vv., 8^ ed. a cura di G. Lattanzi, *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, II ed., Giuffré, Milano, 2010, p. 219.

16) A. Laudati, *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2006, p. 402. Il delitto di riciclaggio è pacificamente ritenuto a contenuto plurioffensivo: nonostante la collocazione tra i reati contro il patrimonio mediante frode, non vi è dubbio che la previsione incriminatrice tuteli anche l'amministrazione della giustizia, l'ordine pubblico e l'ordine economico.

17) Si pensi, ad esempio, all'impiego di fondi riciclati per l'avvio di attività economiche o produttive che richiedano forza lavoro, generando così occasioni di impiego per la collettività.

18) N. Gratteri - A. Nicaso, *Complici e colpevoli*, Mondadori, Milano, 2021, quarta di copertina: "*Le mafie non sono solo forme di criminalità, ma anche sistemi di potere che dialogano con altri poteri e che hanno bisogno di legittimazione, di riconoscimento e di accettazione sociale*".

19) V. Farace, in Aa.Vv. (a cura di G. Sciancalepore), *Le operazioni sospette di riciclaggio*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2017, p. 145: "*Il riciclaggio è un fenomeno criminale con pregnanti connotazioni economico-finanziarie in quanto, oltre a procurare vantaggi diretti ai riciclatori, è suscettibile di alterare gravemente le condizioni di concorrenza, il corretto funzionamento dei mercati ed i meccanismi fisiologici di allocazione delle risorse, offrendo alla criminalità la possibilità di insinuarsi nell'economia legale, nonché di accrescere la propria capacità di controllo del territorio*".

l'impresa criminale assume una *funzione chiave*[20], un necessario passaggio "tecnico" funzionale alla sua stessa sopravvivenza: il denaro "sporco" non può essere reinvestito tout court, rappresentando un concreto fattore di rischio che può comportare l'individuazione dell'attività criminosa da cui proviene, e nemmeno può costituire una fonte di "risparmio" alla quale la criminalità organizzata non è particolarmente interessata.

Lo schema con il quale si compone la complessa operazione del riciclaggio è stato elaborato dal G.A.F.I. (Gruppo di Azione Finanziaria) e consta di tre fasi o passaggi principali:

– il *placement* o *immersion* (collocamento), mediante il quale il denaro di provenienza illecita viene trasformato in moneta scritturale (ossia un mezzo di pagamento virtuale che si basa su un deposito o rapporto creditizio bancario). È il primo passaggio che consente la materiale collocazione del denaro sporco nel circuito dell'economia legale, prevalentemente presso il sistema bancario tramite operazioni di deposito, bonifico, acquisto di strumenti finanziari. Una tecnica frequentemente utilizzata è quella dello "*smurfing*", attraverso la quale si procede al deposito di molteplici piccole somme (inferiori a quella che fa scattare i controlli) da parte di altrettanti collaboratori, spesso in diversi istituti bancari[21];

– *layering* o *laundering* (stratificazione - c.d. "*guado del pellerossa*"[22]), ossia la fase nella quale avviene materialmente il "lavaggio" che toglie ogni macchia al denaro, recidendo il legame che lo lega ai delitti dei quali costituisce il prodotto o il profitto. L'operazione viene eseguita eliminando ogni traccia contabile che possa collegare il denaro alla sua fonte ed è quella nella quale operano professionisti ed intermediari esperti conoscitori dei prodotti finanziari;

– *integration* (integrazione), che si sostanzia nella fase della materiale reimmissione del capitale nell'economia legale attraverso l'impiego in attività ed operazioni lecite.

Il riciclaggio si snoda dunque come un processo, una successione di operazioni connesse tra di loro, che può variare da ipotesi semplici e quasi elementari, a scenari molto più complessi, quasi di "ingegneria" finanziaria[23].

---

20) S.C. De Braco, nell'ambito del corso *Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata e al terrorismo con particolare riferimento ai profili economici. Il sistema antiriciclaggio*, XXXVII Corso di Alta formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, Roma, 10 gennaio 2022.

21) A. Laudati, *Terrorismo internazionale, criminalità organizzata e money transfer*, in *GNOSIS. Rivista italiana di intelligence. Per Aspera ad Veritatem*, n. 24, A.I.S.I. 3/2002.

22) A. Laudati, *Terrorismo internazionale*, cit.

23) C.G. La Gala, *Il riciclaggio di denaro. Strumenti di contrasto e misure patrimoniali*, in *Qua-*

Le tecniche di riciclaggio possono essere in effetti molteplici, oltre che in continua evoluzione, creando un intrico inestricabile al fine di rendere la ricostruzione del *paper trail* un vero e proprio rompicapo.

Fin qui esaminato secondo una prospettiva fenomenologica, il riciclaggio trova un'ampia e completa descrizione nell'art. 2, 4° comma, del decreto legislativo n. 231/2007, che ne descrive gli elementi fondamentali così sintetizzabili: i) beni provenienti da attività criminosa; ii) trasferimento o utilizzazione di tali beni; iii) dissimulazione della loro provenienza illecita; iv) conoscenza dell'origine illecita dei beni.

1.3. Il finanziamento del terrorismo: fonti "lecite" ed illecite

L'attenzione al finanziamento al terrorismo è fenomeno tutto sommato recente nel panorama della legislazione internazionale e nazionale di contrasto, ed ha ricevuto una decisiva accelerazione a partire dall'11 settembre 2001. Tale data segna infatti il punto di inizio di una nuova strategia del terrore, capace di manifestarsi con forme e modalità tali da innescare una forza distruttiva senza precedenti, e dunque costringendo la comunità internazionale a ripensare le proprie metodologie di approccio e di contrasto[24].

Quello che occorre sottolineare in riferimento ai tragici eventi dell'11 settembre è l'ammontare delle risorse economiche complessivamente impiegate dall'organizzazione terroristica Al-Qaeda per porre in essere l'attacco alle Twin Towers mediante il dirottamento di due aerei, pari a circa 500.000 dollari statunitensi[25]. Al di là della straordinarietà e dell'imponenza dell'attacco al cuore degli Stati Uniti, il mondo è posto di fronte all'evidenza che qualunque attività terroristica necessita di fondi strumentali alla sua attuazione, anche se "mode-

---

derno n. 2/2000, supplemento al n. 4/2000 della *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, periodico trimestrale, p. 22: «*Specie negli ultimi anni, il riciclaggio si è dimostrato un fenomeno di estrema sofisticazione, una vera e propria "attività finanziaria", complessa e strutturata, che si avvale di professionisti del settore e degli sforzi delle maggiori organizzazioni criminali planetarie, tant'è che recenti indagini hanno fatto emergere che le operazioni di lavaggio e di investimento del denaro di provenienza illecita coinvolgono, sempre più, istituti bancari e società finanziarie di molte nazioni*».

24) M.A. Manno, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale. Tra prevenzione sanzionatoria e punizione preventiva*, in *Quaderni di diritto penale comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020, p. 14, afferma che "*dopo gli eventi dell'11 settembre il contrasto al suo finanziamento è diventato il momento centrale della lotta al terrorismo: gli analisti si accorgono che – se l'ideologia radicale e l'estremismo sono il cuore del terrorismo – la finanza è la sua linfa vitale; che – al pari di quanto accade per le imprese commerciali – non solo l'accesso ai finanziamenti e i mezzi di trasferimento, ma anche la capacità di produrre ricchezza, sono fondamentali per il sostentamento delle organizzazioni terroristiche e per la pianificazione e attuazione delle loro attività*".

25) R. Razzante, *op. cit.*, p. 252.

sti"[26]: servono soldi per la propaganda, l'indottrinamento, il reclutamento, per l'approvvigionamento di armi ed esplosivi, per vivere, spesso in condizioni di clandestinità, in terre straniere prima di porre in essere l'attacco[27].

Concettualmente, anche nelle tecniche di finanziamento del terrorismo possono essere individuate tre fasi, corrispondenti in un certo qual modo a quelle che caratterizzano il money laundering:

– la prima, della c.d. "raccolta" (o *collection*), durante la quale i capitali, sia di origine lecita che illecita, confluiscono verso un *collettore*;

– una seconda fase, relativa alla "trasmissione" o "occultamento" (*trasmission*), funzionale, esattamente alla fase del layering o stratificazione, ad interrompere la traccia cartacea (il c.d. *paper trail*) che lega i finanziatori agli esecutori dell'attività terroristica; si tratta di una fase dunque che consiste nel compimento di una o più operazioni volte a dissimulare l'origine della provenienza del denaro;

– l'ultima fase è quella dell'impiego (*use*) nella quale il capitale o gli altri beni vengono utilizzati per il compimento di atti di terrorismo.

Entrambi i fenomeni presentano analogie, quale soprattutto l'esigenza di impedire la tracciabilità dei flussi di denaro, occultandone la titolarità e il percorso seguito[28].

Occorre però precisare che il finanziamento del terrorismo segue un percorso non ontologicamente sovrapponibile a quello del riciclaggio: se quest'ultimo è volto alla immissione di proventi illeciti (ripuliti) nell'economia legale al fine di produrre nuova ricchezza, nell'ambito della strategia terroristica il fine ultimo del finanziamento è quello della strumentalizzazione del denaro all'atto illecito. Il denaro è destinato ad esaurirsi nella commissione dell'atto terroristico o nelle attività preparatorie e strumentali ad esso, acquisendo una finalizzazione illecita pur provenendo da fonte lecita. Per tali motivi si suole denominare il fenomeno con l'espressione *money dirtying*.

---

26) MEF - Comitato di sicurezza Finanziaria, *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. Aggiornata al 2018*, p. 21: "*Benché la realizzazione di progettualità ostili sia stata spesso connotata da modesti oneri finanziari, tutti gli aspetti logistici delle azioni – i noleggi di autovetture, il reperimento di alloggi, l'acquisto e/o la realizzazione di materiale esplosivo – necessitano di una preventiva, seppur minima, base economica; quindi, l'individuazione dei correlati flussi finanziari non costituisce solo uno strumento di analisi di definizione del quadro, ma è essenziale in chiave ricostruttiva delle reti terroristiche e per l'individuazione degli autori e, soprattutto, un elemento cardine in un'ottica preventiva*", in *http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Analisi_dei_rischi_di_riciclaggio_e_di_finanziamento_del_terrorismo_2018_-_Sintesi.pdf.*

27) S. D'Auria, *Riciclaggio e terrorismo*, in *Gnosis. Rivista Italiana di Intelligence*, A.I.S.I., n. 1/2013, p. 26: "*Ogni cosa in questo mondo funziona in base al denaro e neanche il terrorismo elude questa legge; più specificamente, il capitale è essenziale per un'organizzazione terroristica in quanto deve sostenere le spese logistiche, deve supportare le famiglie dei militanti in carcere e dei kamikaze, deve finanziare l'addestramento dei militanti e, infine, occorre per organizzare l'azione terroristica*".

28) M.A. Manno, *op. cit*., p. 41.

Occorre precisare che il finanziamento del terrorismo può concretizzarsi in condotte estremamente diversificate, sia in termini qualitativi che quantitativi. Può avvenire infatti attraverso forme di *macrofinanziamento*, con il ricorso a strutture centrali e reti organizzative anche di matrice governativa, nei confronti delle quali, come vedremo, sono state individuate come misure di contrasto quelle consistenti nel congelamento dei fondi detenuti da soggetti (persone fisiche o giuridiche) inseriti nelle c.d. *black lists* antiterrorismo; oppure con *microfinanziamento*, intendendosi per tale la destinazione a piccoli gruppi (cellule) o singoli terroristi (lupi solitari) di somme di denaro anche contenute o frazionate in più versamenti. Contro tale tipologia di attività si focalizza, in particolare, il meccanismo delle operazioni sospette.

Tra le fonti lecite cui possono ricorrere i terroristi e i loro fiancheggiatori vi sono diverse tipologie di strumenti che si prestano allo scopo, in primo luogo uno dei cinque pilastri dell'Islam, cioè la *zaqat*, l'"elemosina" rituale, una forma di donazione alla quale è tenuto ogni musulmano adulto che nel corso dell'anno abbia raggiunto il minimo di ricchezza (*nisab*) necessaria per rendere obbligatoria la prestazione[29].

Altra pratica piuttosto in uso è quella denominata "*hawala*"[30], un canale informale di spostamento di capitali che non si serve di operatori o strumenti sottoposti ad una qualche forma di controllo da parte delle autorità, e che, proprio per essere "*un sistema di money transfer without money movement, si presta ad essere impiegato per eludere le normative interne ed internazionali sulla tracciabilità dei flussi finanziari da parte di gruppi criminali*"[31].

Lo sviluppo dei sistemi informatici e l'impiego di nuove tecnologie nel sistema finanziario hanno poi consentito alle organizzazioni terroristiche di servirsi di ulteriori strumenti e mezzi per raccogliere denaro, in particolare

29) Prevista nel Corano, Sura IX - 103: "*Preleva sui loro beni un'elemosina tramite la quale li purifichi e li mondi e prega per loro. Le tue preghiere saranno un sollievo per loro. Allah tutto ascolta e conosce*", in *https://ilcorano.net.*

30) L'hawala si basa essenzialmente sulla "parola", e si concretizza in un sistema di compensazione in base al quale chi vuole trasferire denaro prende contatti con un intermediario, che a sua volta e dietro compenso trasferisce i soldi ad un altro intermediario, che provvederà alla consegna finale al destinatario. "*In realtà, non vi è alcun trasferimento di denaro se non in fase di compensazione tra i flussi di andata e ritorno degli ordini tra i corrispondenti: l'unica traccia sono i conti tenuti da questi ultimi, il cliente resta anonimo*", in S. D'Auria, *op. cit.*, p. 33. Per il MEF - Comitato di Sicurezza finanziaria, *op. cit.*, p. 22, "*tale strumento, concepito per finalità lecite (rimesse degli immigrati), continua, in virtù delle sue caratteristiche (es. garanzia dell'anonimato delle parti coinvolte, possibilità di inviare denaro in aree disagiate) ad essere utilizzato per la movimentazione di somme a fini di finanziamento del terrorismo. Ciò specialmente nelle zone di guerra (e nelle aree ad esse più prossime) ove l'accesso ai servizi bancari è spesso limitato ai gruppi terroristici ivi attivi e dove i fornitori di rimesse assumono talvolta il ruolo di principale istituzione finanziaria attraverso cui è possibile effettuare il trasferimento di fondi cross-border*".

31) M.A. Manno, *op. cit.*, p. 32.

attraverso il circuito dei money transfer, che garantiscono elevata velocità del servizio, facilità di accesso anche grazie ad una capillare diffusione sul territorio, mancanza di sistemi di regolamentazione del settore in molti Paesi[32].

I metodi contemplati hanno il comune denominatore di inserirsi in circuiti finanziari esterni a quelli ufficiali e di non lasciare traccia, risultando dunque particolarmente funzionali allo scopo di garantire l'anonimato. Dal frequente ricorso alle forme di finanziamento *pulviscolare* emerge un non trascurabile fattore di vulnerabilità rappresentato dalla difficoltà di tracciamento dei flussi finanziari; per cui, in considerazione del fatto "*che le criticità del sistema economico-sociale sono valutate molto significative, ne discende una valutazione complessiva del rischio inerente di finanziamento del terrorismo abbastanza significativa*"[33].

Accanto a queste forme, il finanziamento al terrorismo può derivare anche da modalità illecite, come traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, contrabbando di reperti archeologici. In tali attività illegali si innesta il legame tra criminalità organizzata e terrorismo, con una duplice consequenziale minaccia: consentire ai terroristi di procurarsi fondi per perpetrare attacchi e di sfruttare le possibilità che i gruppi criminali offrono per procurarsi armi, esplosivi, documenti contraffatti. Secondo i dati SOCTA del 2017, il 40% di complotti terroristici in Europa è stato parzialmente finanziato attraverso attività illecite quali lo spaccio di droga, i furti, le rapine, la vendita di merci contraffatte nonché le frodi sui prestiti.

2. Le operazioni sospette

2.1. Le operazioni sospette

Se il sistema di contrasto all'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio si basa sul metodo "*follow the money*", la segnalazione di operazione sospetta (S.O.S.) ne rappresenta "*il fulcro*"[34], "*andando a colpire il momento connotato da maggiore delicatezza dell'intero processo di ripulitura dei capitali illeciti, cioè quello dell'integrazione di detti capitali nell'economia legale*"[35].

32) A. Laudati, *Terrorismo internazionale*, cit.
33) MEF - Comitato di sicurezza finanziaria, *op. cit.*, p. 23.
34) R. Razzante, *op. cit.*, p. 176.
35) F. Cafiero De Raho - G. Magliocco - A. Barbera, *op. cit*, p. 183. Ancora, gli autori evidenziano che "*le segnalazioni per operazioni sospette trovano rilievo, all'interno del sistema antiriciclaggio, poiché evidenziano il momento in cui i capitali di provenienza illecita riemergono per poi confluire all'interno del sistema economico criminale*" (*Op. cit.*, p. 175).

La segnalazione di operazione sospetta, recepita nell'ordinamento giuridico interno con il decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143[36] in attuazione della prima Direttiva antiriciclaggio n. 91/308/CEE, è stata oggetto di molteplici interventi legislativi, volti all'adeguamento delle previsioni normative alle direttive europee di volta in volta emanate, e in particolare alla IV Direttiva[37].

L'attuale previsione dell'art. 35 del d.lgs. n. 231/2007, come riformulato dall'art. 2 del d.lgs. n. 90/2017, prevede l'obbligo da parte di diverse categorie di soggetti (c.d. "soggetti obbligati") di inviare alla Unità di Informazione Finanziaria una segnalazione di operazione sospetta (prima che la stessa venga compiuta) *quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa*.

Rispetto alla previgente formulazione, l'intervento legislativo del 2007 si è mosso nella direzione di anticipare la soglia di operatività dello strumento di contrasto, ampliando lo spettro delle operazioni che, sulla base degli elementi acquisiti, debbano essere oggetto di apposita segnalazione. Coerentemente alla finalità preventiva, la norma intende reprimere condotte di pericolo, cioè azioni che, sulla base delle caratteristiche, entità, natura, del loro collegamento o frazionamento o per qualsivoglia altra circostanza conosciuta, fanno sorgere il sospetto che siano (o siano state) compiute operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La necessità della segnalazione viene inoltre sganciata dalle sole operazioni di riciclaggio, legittimando l'ingresso nella normativa di prevenzione AML delle attività di contrasto al finanziamento del terrorismo, in aderenza a quanto previsto dalla direttiva 2005/60/CE.

Altra significativa evoluzione è costituita dall'ulteriore intervento riformatore del 2017, allorché la segnalazione di operazione sospetta è stata ampliata a tutte quelle ipotesi nelle quali si abbia il sospetto che i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da *attività criminosa.* In tal modo, l'oggetto della segnalazione è esteso a tutti quei casi in cui il sospetto investe la possibile illiceità dell'origine dei fondi, quindi non solo alle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo ma anche a quelle comunque connesse ai reati presupposto del riciclaggio, cioè a tutti

36) L'art. 3 del d.l. n. 143/1991, recepito con modifiche dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, prevedeva l'obbligo di segnalare senza ritardo ogni operazione che per caratteristiche, entità, natura, o per qualsivoglia altra circostanza conosciuta, *induceva a ritenere* che il denaro, i beni o le altre utilità oggetto delle operazioni medesime *potessero provenire dai delitti previsti dagli articoli 648-bis e 648-ter c.p.*

37) Direttiva UE n. 2015/849 del 20 maggio 2015, capo IV - *Obblighi di segnalazione*, artt. 32-39.

i reati (in seguito all'ultimo intervento legislativo del 2021, anche a quelli colposi e alle contravvenzioni punite con l'arresto superiore nel massimo a 1 anno o nel minimo a 6 mesi).

Dall'analisi del dettato normativo è possibile enucleare gli elementi caratterizzanti della S.O.S., ossia:

– si tratta di una segnalazione, effettuata da un soggetto obbligato attraverso la rete internet con il sistema telematico INFOSTAT-UIF[38] della Banca d'Italia, inerente una operazione finanziaria apparentemente finalizzata al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo, e perciò, in quanto tale, "*sospetta*";

– la segnalazione non ha a proprio fondamento una denuncia, né costituisce una comunicazione di notizia di reato, prescindendo dalla conoscenza di un reato; è fondata piuttosto su una deduzione, pur se ancorata a circostanze oggettive (riferite all'operazione) e soggettive (riferite al cliente);

– è connotata da un certo margine di incertezza, tanto che può essere successivamente archiviata dalla U.I.F. a seguito di analisi finanziaria, qualora non emergano elementi degni di ulteriori accertamenti;

– rappresenta un *input*[39], l'innesco per la successiva attività di analisi che può comportare l'avvio di attività investigativa da parte della P.G. o dell'Autorità Giudiziaria su possibili reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;

– si basa sulla collaborazione *attiva* da parte di una ampia platea di soggetti (professionisti, intermediari bancari, finanziari, ecc.) ai quali spetta il compito di azionare il procedimento di contrasto mediante la segnalazione;

– prescinde dalla valutazione dell'importo economico dell'operazione attenzionata, potendo assumere rilievo ai fini della segnalazione anche versamenti di piccole somme di denaro[40];

– costituisce la logica evoluzione degli obblighi di adeguata verifica della clientela e "*momento culmine*" della collaborazione attiva da parte dei soggetti obbligati[41].

---

38) *Https://infostat-uif.bancaditalia.it*.

39) Definizione di S.C. De Braco, nell'ambito del corso *Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata e al terrorismo con particolare riferimento ai profili economici. Il sistema antiriciclaggio*, XXXVII Corso di Alta formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, Roma, 10 gennaio 2022.

40) Nel primo semestre 2021 le segnalazioni di operazioni sospette per classi di importo comprese tra 0 e 50.000 euro sono state 31.992, a fronte delle 11.453 per classi di importo tra 100.000-250.000 euro, e delle 3.992 per classi di importo tra 1.000.000-5.000.000 di euro (Fonte: *Quaderni dell'Antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria*, Dati statistici, I semestre 2021, p. 21, tavola a.2.3., in *https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2021/quaderno-1-2021/Quaderno_I_2021.pdf*).

41) F. Cafiero De Raho - G. Magliocco - A. Barbera, *op. cit.*, p. 183.

Si tratta dunque del principale strumento di contrasto all'uso del sistema finanziario per finalità criminali, tanto da costituire il fulcro sul quale si basa l'impalcatura del d.lgs. n. 231/2007. La segnalazione interviene infatti nei momenti cruciali del processo di ripulitura, costituiti dalla iniziale fase del placement, ossia della iniziale collocazione dei fondi illecitamente accumulati nel sistema finanziario e dei pagamenti, e in quella dell'integration, cioè del reingresso del denaro "ripulito" nell'economia legale; può tuttavia insorgere anche durante le fasi del layering/laundering.

Utilizzando l'immagine plastica dell'*inabissamento* del denaro sporco e della sua successiva *riemersione* una volta ripulito, la segnalazione di operazione sospetta rappresenta *il campanello di allarme*[42] dell'attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, e costituisce il tipico strumento di prevenzione proprio perché interviene a bloccare qualunque manovra, anche solo tentata, di inquinamento o di strumentalizzazione del sistema finanziario per finalità illecite.

Alla luce di tale caratteristica, si spiega la previsione dell'obbligo di inoltrare la segnalazione prima di compiere l'operazione e senza ritardo, fatti salvi i casi in cui la stessa debba essere eseguita in quanto sussiste un obbligo di legge di ricevere l'atto, oppure l'esecuzione dell'operazione non possa essere rinviata tenuto conto della normale operatività, ovvero nei casi in cui il differimento dell'operazione possa ostacolare le indagini. Inoltre, quale ulteriore strumento di prevenzione, l'operazione può essere sospesa dalla U.I.F., per un massimo di cinque giorni lavorativi, anche su richiesta degli organi investigativi, dell'Autorità giudiziaria o di una FIU estera, purché la sospensione non rechi pregiudizio alle indagini (art. 6, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 231/2007).

2.2. Il sistema di prevenzione

La segnalazione di operazione sospetta costituisce il tipico strumento di *prevenzione* dell'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La ratio della finalità preventiva dell'impalcatura amministrativa AML/CTF è esplicitata nell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007, laddove si afferma che *l'azione di prevenzione è svolta in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio, di quelli ad esso presupposti e dei reati di finanziamento del terrorismo*.

42) Definizione di S.C. De Braco, corso *Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata e al terrorismo con particolare riferimento ai profili economici. Il sistema antiriciclaggio*, XXXVII Corso di Alta formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, Roma, 10 gennaio 2022.

Dal dettato legislativo emerge l'idea di affiancare al sistema repressivo-sanzionatorio uno basato sulla prevenzione, in ragione della maggiore duttilità e flessibilità che è capace di garantire rispetto alla fissità e tipicità del diritto penale.

Di fronte alla mutevolezza degli scenari e a forme sempre nuove di manifestazione del reato e di aggressione al sistema finanziario, il diritto penale può rivelarsi infatti non del tutto idoneo allo scopo di attuare un'efficace azione deterrente e scoraggiare dalla commissione degli illeciti. Ciò è senz'altro ancora più vero in campo economico-finanziario, dove, da un lato, si sono susseguiti interventi di legiferazione con un effetto inflazionante che ha comportato disorientamenti anche per gli stessi operatori del diritto; dall'altro, si è fatto ricorso alla sanzione penale con modalità di anticipazione della tutela sempre più avanzate e non corrispondenti ad un effettivo bisogno di "protezione" penale, che ha comportato il rischio di snaturarne la funzione, con perdite evidenti in termini di capacità di deterrenza e di rieducazione[43].

Perché la prevenzione funzioni è però necessario predisporre un apparato di strumenti che consentano di intercettare preventivamente il *rischio* di un'attività illecita che vada ad incidere sul corretto funzionamento ed utilizzo del sistema finanziario; si introducono così i concetti di rischio e di sospetto, che connotano la veste del d.lgs. n. 231/2007 ed assistono, in particolare, la procedura di segnalazione delle operazioni sospette.

2.2.1. Il *risk based approach*

L'approccio metodologico di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo basato sulla valutazione del "rischio" rappresenta la chiave di

43) S.C. De Braco, *op. cit.*, p. 95. Analoga attività di legiferazione in campo penale si è registrata anche in riferimento al terrorismo e al suo finanziamento. Nel corso degli ultimi anni, sull'onda emotiva scatenata dagli attacchi terroristici, sono state introdotte ulteriori fattispecie incriminatrici (dall'arruolamento, per il quale è prevista una pena anche per il soggetto "arruolato", all'addestramento ad attività con finalità di terrorismo, dall'organizzazione di trasferimenti al finanziamento di condotte con finalità di terrorismo) che hanno avuto come effetto immediato un'anticipazione della tutela penale e quindi della soglia della punibilità a condotte che non presentano neanche i connotati del tentativo punibile ai sensi dell'art. 56 c.p. Lungi dall'essere *atti idonei diretti in modo non equivoco* alla commissione di un reato, ci si trova di fronte a condotte prodromiche (come l'organizzare o finanziare viaggi per finalità di terrorismo) fino ad arrivare a comportamenti ancora più sfumati, come l'arruolamento o l'essere arruolati, che sembrano confliggere pesantemente con il principio di materialità/offensività del reato. È utile in tal senso un approfondimento con un recente arresto delle Sezioni Unite Penali n. 36958/2021, riferito ai reati di associazione mafiosa che contiene interessanti spunti di riflessione (M. Masucci, corso *La cooperazione internazionale ed europea in materia di sicurezza*, XXXVII Corso di Alta formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, Roma, 2 febbraio 2022). Sul punto, vedasi anche L. Risicato, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, G. Giappichelli, Torino, 2019, pp. 49-59.

volta del sistema, consentendo un costante adattamento degli strumenti di tutela al carattere cangiante e mutevole dei fenomeni criminali.

In ciò consiste la principale differenza di approccio al fenomeno criminale da parte del sistema penale rispetto a quello di prevenzione.

Il primo, ispirato ad una logica repressiva, interviene *post delictum*. Il secondo interviene *ante delictum* e al fine di evitarne la consumazione. Un'efficace azione di prevenzione deve perciò modularsi sul concreto atteggiarsi della minaccia criminale, della probabilità del suo verificarsi, ed individuare soluzioni per affrontarla in maniera adeguata e commisurata alla sua effettiva gravità.

In tale prospettiva assume rilievo una analisi improntata sul "rischio", che consiste nell'*individuazione* e *valutazione* delle vulnerabilità, delle minacce e del loro potenziale impatto, ai fini dell'adozione delle necessarie contromisure[44].

La necessità dell'analisi basata sul rischio, introdotta in prima battuta dalla direttiva 2005/60/CE, con la IV direttiva AML/CTF (UE 2015/849) diventa un metodo di approccio sistematico e complessivo, che "*non costituisce un'opzione indebitamente permissiva per gli Stati membri e per i soggetti obbligati: implica processi decisionali basati sull'evidenza fattuale, al fine di individuare in maniera più efficace i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sull'Unione e su coloro che vi operano*"[45].

Nell'ambito del diritto unionale vengono individuati tre livelli di analisi del rischio: europeo (art. 6), attribuito alla Commissione che identifica, analizza e valuta tali rischi a livello dell'Unione; nazionale (art. 7), demandato ai Paesi membri che hanno l'onere di individuare o istituire un meccanismo attraverso il quale coordinare la risposta nazionale ai rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; dei soggetti obbligati (art. 8), che devono adottare opportune misure volte a individuare e valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tenendo conto di fattori di rischio compresi quelli relativi ai loro clienti, paesi o aree geografiche, prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione. Tali misure devono essere proporzionate alla natura e alle dimensioni dei soggetti obbligati.

Nell'ambito del diritto interno, il d.lgs. n. 231/2007 attribuisce al Comitato di sicurezza finanziaria l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (art. 14), rivolgendosi poi alla platea dei sog-

44) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, *Il linguaggio degli organismi informativi*, in *Quaderni di intelligence - Glossario intelligence*, *sub* "rischio", su *https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2013/12/Glossario-intelligence-2013.pdf.*

45) Considerando n. 22, direttiva (UE) 2015/849.

getti obbligati (artt. 15 e 16) per la valutazione dei rischi e le procedure di mitigazione adeguate alla loro natura e dimensioni.

Direttamente collegato al principio del *risk based approach* è quello di adeguata verifica della clientela, declinato agli artt. 17-30 del decreto in esame. Gli obblighi ivi descritti si sostanziano in una serie di adempimenti da parte dei soggetti obbligati finalizzati alla profilatura della clientela secondo la base di rischio, ossia ad "*ordinare l'attività di verifica della clientela, commisurandola al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associato al tipo di cliente (profilo soggettivo), rapporto di affari, prodotto o transazione di cui trattasi (profilo oggettivo)*"[46].

Si tratta di un'attività altrimenti nota come *know your customer* (*K.Y.C.*), ossia "*conosci il tuo cliente*", necessaria ai soggetti obbligati per declinare un profilo di rischio del cliente che orienti la propria successiva attività, soprattutto con riguardo alle segnalazioni di operazioni sospette. La profilatura ha il preciso "*scopo di individuare potenziali incoerenze nell'operatività dello stesso*"[47]: incoerenze che, nel momento in cui si attivano, fanno sorgere il *sospetto* di una anomalia nell'attività del cliente, che necessita di adeguato approfondimento.

2.2.2. Il "sospetto" nei movimenti finanziari

Aver definito cosa si intenda per approccio basato sul rischio consente ora di meglio definire il concetto di "sospetto", di per sé fluido e che può prestare il fianco ad interpretazioni diverse e soggettive.

L'art. 35 del d.lgs. n. 231/2007 impone ai soggetti obbligati di procedere alla segnalazione dell'operazione sospetta qualora "sappiano", "sospettino" o abbiano "motivi ragionevoli per sospettare", declinando *gli elementi* di sospetto sulla base delle caratteristiche, entità, natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita. Costituisce inoltre elemento di sospetto "il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'art. 49[48] e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi *non coerenti con il profilo di rischio* del cliente".

46) R. Razzante, *op. cit.*, p. 141.
47) R. Razzante, *op. cit.*, p. 144.
48) A decorrere dal 1° gennaio 2022 la soglia massima per l'utilizzo del contante è fissata a E. 1000,00 (art. 49, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 231/2007, introdotto dall'art. 18, comma 1, lett. *a*) del d.l. 124/2019).

Nella formulazione della norma, dunque, l'obbligatorietà di invio della S.O.S. non sussiste solo quando si verta in una condizione di conoscenza di un evento certo, ma anche quando vi sia un elevato grado di probabilità sulla verificazione dell'evento, oppure ancora, ed è il caso del ragionevole motivo per sospettare, vi sia una probabilità, o possibilità, che sia in corso o sia stata compiuta o tentata un'operazione di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo[49].

La differenza fondamentale tra l'originaria disciplina dell'art. 3 del d.l. n. 143/1991 e l'odierna previsione sta nel diverso grado di "convincimento" dell'autore della segnalazione. Se nel primo caso la valutazione del segnalante era incentrata sulla verosimile origine delittuosa del denaro, ossia sul "*ragionevole convincimento circa l'esistenza di un reato presupposto*"[50], nell'attuale formulazione non è più necessaria la "*sufficiente certezza*", essendo sufficiente il "*ragionevole dubbio*"[51].

Si è così sensibilmente anticipata la soglia di rilevanza che fa scattare l'obbligo di segnalazione[52], in una logica pienamente coerente con la natura preventiva della misura prevista e della legislazione AML/CTF complessivamente intesa. Se la *ratio* è quella di prevedere strumenti volti a "prevenire" l'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, allora l'arretramento dell'insorgenza dell'obbligo di segnalazione alla fase (anche) del sospetto (o del ragionevole motivo di sospettare) risulta del tutto compatibile con l'impianto del sistema e con la configurazione delle condotte di mero pericolo.

2.3. Finalità delle S.O.S. in materia antiriciclaggio e antiterrorismo: analogie e differenze

Affrontando l'argomento relativo al finanziamento del terrorismo, si è visto come il processo generativo dello stesso presenti differenze strutturali e "di scopo" rispetto al riciclaggio.

---

49) Aa.Vv. (a cura di S. Galmarini), *Antiriciclaggio*, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Vicenza, 2019, p. 426-427.

50) Sul *ragionevole convincimento* previsto dalla normativa precedente vedasi Cass. Civ., Sez. II, sentenza n. 4523 del 19.02.2021 (ud. 9.12.2020, dep. 19.02.2021), per cui "*l'intermediario – che non può comunque confidare sul proprio personale convincimento circa l'estraneità delle operazioni ad una attività delittuosa – è tenuto esclusivamente a formulare un giudizio obiettivo*".

51) G. Roddi, *Situazione odierna e prospettive della segnalazione delle operazioni sospette*, in Aa.Vv. (a cura di G. Sciancalepore), *op. cit.*, p. 15.

52) In puntuale applicazione dell'art. 22 della direttiva 2005/60/CE (III Direttiva): "Gli Stati membri impongono agli enti e alle persone soggetti alla presente direttiva e, se del caso, ai loro amministratori e dipendenti di collaborare pienamente: a) informando prontamente l'UIF, di propria iniziativa, quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

Sicuramente tra i due fenomeni sussistono alcuni caratteri di similitudine, come l'interesse a impedire la tracciabilità dei flussi monetari e a servirsi dei sempre nuovi strumenti finanziari offerti da mercato.

Sussiste tuttavia una differenza di fondo che, come anticipato, riguarda la loro *struttura* e il loro *scopo.* Sotto il primo profilo, il riciclaggio è un processo di "ripulitura", strutturato secondo un percorso che va da una fonte illecita ad una lecita; il finanziamento del terrorismo, invece, può prescindere da una origine illegale dei fondi (come si è visto, le forme di finanziamento possono essere del tutto consentite o addirittura innocue dal punto di vista giuridico). Guardando allo scopo, se il riciclaggio è finalizzato alla reimmissione di capitali o altri beni nei circuiti economici e finanziari leciti, il *terrorism financing* non ha questa finalità, ma quella ben diversa di reperire risorse strumentali alla commissione di attività criminali. Si suole contrapporre a tale proposito il *money laundering* al *money dirtying*, processi connotati da fasi e sequenze quantitativamente e qualitativamente diverse. Il ML, infatti, si struttura come si è visto sulla base di un modello trifasico (*placement-layering-integration*), mentre il TF è solitamente costituito da due fasi: la *trasmission* e l'*use*.

Poste queste fondamentali precisazioni, si può allora sostenere che l'applicazione al finanziamento del terrorismo delle stesse tecniche di contrasto previste per il riciclaggio viene a focalizzarsi in particolare sulla fase della *trasmission*, ossia del trasferimento dei fondi al destinatario che li utilizzerà: questo perché l'interesse che anima il meccanismo non è quello di tenere nascosta la fonte del finanziamento, quanto piuttosto di dissimularne la destinazione. In tal caso la logica preventiva che ispira la segnalazione esplica tutta la sua efficacia, mirando ad impedire che il finanziamento giunga a destinazione e che, attraverso di esso, venga compiuto l'atto criminale.

L'approccio *follow the money* nel CTF "*si presenta quindi più come uno strumento votato alla prevenzione del terrorismo nella sua dimensione operativa attraverso l'indagine economica, che come strumento di repressione del suo finanziamento*"[53].

Nella logica del CTF interessa cioè sottrarre le risorse materiali ed economiche impedendo così la commissione dell'atto terroristico che, come appare di agevole lettura, viene percepito dalla società civile in termini certamente più drammatici rispetto al riciclaggio, perché più drammaticamente visibile nelle sue forme di manifestazione.

53) M.A. Manno, *op. cit.*, p. 55.

3. Il coordinamento nell'ambito delle operazioni sospette

3.1. I soggetti istituzionali coinvolti

Il capo II del d.lgs. n. 231/2007, come riformulato dall'art. 1 del d.lgs. n. 90/2017, è interamente dedicato alle autorità a vario titolo coinvolte nell'attuazione delle misure di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

3.1.1. L'Unità di Informazione Finanziaria

L'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.), è stata istituita con il Decreto Legislativo n. 231/2007 come autorità centrale antiriciclaggio, in aderenza a quanto previsto dalla direttiva 2005/60/CE, presso la Banca d'Italia sebbene in posizione di autonomia funzionale e gestionale ed indipendenza operativa. Dal punto di vista strutturale, la U.I.F. è un organo di tipo amministrativo a carattere nazionale, dotato di risorse autonome ed adeguate all'espletamento dei suoi compiti; sotto il profilo funzionale, assolve la funzione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, attraverso la ricezione (e, laddove necessario, per l'esercizio delle proprie funzioni, la richiesta), l'analisi e la comunicazione alle autorità competenti delle informazioni che riguardano un possibile riciclaggio o un possibile finanziamento al terrorismo. La UIF ha accesso, direttamente o indirettamente e in maniera tempestiva, alle informazioni finanziarie, amministrative e investigative necessarie per assolvere i propri compiti in modo adeguato, e dispone di un patrimonio informativo costantemente alimentato dalle segnalazioni di operazioni sospette, dalle comunicazioni antiriciclaggio aggregate[54], dalle comunicazioni oggettive[55].

La UIF assolve la funzione di "filtro" tra segnalanti e soggetti investigativi, *centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e in-*

54) In base all'art. 33 del d.lgs. n. 231/2007 alcuni tra i soggetti obbligati sono tenuti alla trasmissione alla U.I.F. di dati aggregati concernenti la propria operatività, al fine di consentire analisi mirate a far emergere eventuali fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo nell'ambito di determinate zone territoriali.

55) L'art. 47, novellato dall'intervento legislativo del 2017, prevede l'obbligo per i soggetti obbligati di trasmettere alla U.I.F. con cadenza periodica dati ed informazioni in base a criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, che vengono utilizzati per l'analisi finanziaria e l'approfondimento investigativo di operazioni sospette, e per effettuare analisi di fenomeni e tipologie criminali. Con protocolli d'intesa tra la U.I.F., la D.N.A.A., il N.S.P.V. e la D.I.A. sono stabiliti le modalità di cooperazione e di scambio dei dati, idonei a garantire la tutela della riservatezza degli stessi.

formazioni di rilevante interesse pubblico[56] a tutela dell'integrità del sistema economico-finanziario. Ciò spiega il motivo per il quale *tutte* le segnalazioni di operazioni sospette devono essere inviate alla UIF per l'analisi finanziaria, che rimane concettualmente e funzionalmente distinta e separata dall'eventuale e successiva analisi di tipo investigativo.

3.1.2. La D.N.A.A.

Nell'ambito delle misure di prevenzione all'uso del sistema finanziario per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, l'art. 8 del d.lgs. 231/2007, coerentemente con le funzioni di coordinamento delle indagini e di impulso investigativo, attribuisce alla D.N.A.A. il ruolo di collettore dei dati attinenti le segnalazioni di operazioni sospette provenienti dalla U.I.F. per il tramite del Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza, e della D.I.A. se attinenti la criminalità organizzata, ai fini della verifica della corrispondenza dei dati anagrafici dei soggetti segnalati o collegati con quelli interessati da procedimenti giudiziari in corso. La D.N.A.A. pertanto è destinataria del flusso informativo proveniente dalla U.I.F.[57] ai fini del potere di impulso investigativo nei confronti delle Procure distrettuali, e della confluenza nei procedimenti penali in corso delle segnalazioni di operazioni sospette riferibili a soggetti imputati.

Accanto al flusso informativo "in entrata", è previsto anche un flusso comunicativo "in uscita", laddove si prevede che la D.N.A.A., nel rispetto ovviamente del segreto d'ufficio, fornisca alla U.I.F. un tempestivo riscontro sulla utilità delle informazioni ricevute, e al Comitato di sicurezza finanziaria i dati utili all'elaborazione dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo nonché le proprie valutazioni sull'efficacia dell'azione di contrasto in base ai risultati conseguiti.

3.1.3. La Guardia di Finanza, Nucleo Speciale di polizia valutaria

Nell'ambito dell'architettura dell'antiriciclaggio disegnata dal d.lgs. n. 231/2007, un ruolo di primaria importanza è stato attribuito alla Guardia di Finanza, in particolare al Nucleo Speciale di polizia valutaria, individuato quale organismo deputato all'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette.

---

56) Fonte: *https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html.*

57) Ma anche dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli per quanto concerne le informazioni necessarie all'individuazione di possibili correlazioni tra flussi merceologici a rischio e flussi finanziari sospetti.

Tale scelta legislativa si inscrive coerentemente nel quadro della ripartizione delle competenze delle forze di polizia sul territorio nazionale, in forza del quale alla Guardia di Finanza è attribuito il ruolo di polizia economico-finanziaria con competenza generale (art. 1, d.lgs. n. 68 del 19 marzo 2001), con compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia (tra le altre) di valute, titoli, valori e mezzi di pagamento nonché movimentazioni finanziarie e di capitali; mercati finanziari e mobiliari, ivi compreso l'esercizio del credito e la sollecitazione del pubblico risparmio (art. 2, 2° comma, lett. h. ed i.).

Attribuzioni, queste, rimaste prerogative della Guardia di Finanza, ed anzi ulteriormente ribadite e rafforzate dal d.lgs. 177/2016 sul riordino e razionalizzazione delle forze di polizia e dalla Direttiva del Ministro dell'Interno Minniti del 2017. Con l'intervento legislativo del 2016, infatti, alla Guardia di Finanza viene affidato, come comparto di specialità, oltre a quello relativo alla sicurezza del mare, quello in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento (art. 2, comma 1, lett. c. del d.lgs. 177/2016).

Alla luce delle previsioni normative e regolamentari sopra richiamate, alla Guardia di Finanza - Nucleo Speciale di polizia valutaria sono pertanto attribuiti specifici compiti e funzioni, oltre a quelli di polizia giudiziaria di natura repressiva, che si inscrivono nell'ottica della prevenzione di cui al d.lgs. n. 231/2007, che vanno dall'approfondimento investigativo delle segnalazioni di operazioni sospette[58], ad una serie di controlli ed ispezioni nei confronti dei soggetti obbligati[59] al fine di garantire economicità ed efficienza all'azione di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo previe intese con le autorità di vigilanza di settore.

---

58) Per la gestione del flusso attinente alle segnalazioni delle operazioni sospette, sensibilmente aumentate negli ultimi anni, la Guardia di Finanza si avvale del Sistema Informativo Valutario S.I. V.A.2, programma che consente anche "*la tempestiva selezione dei contesti potenzialmente più significativi, nonché la piena valorizzazione del patrimonio informativo contenuto nelle diverse banche dati in uso al Corpo*". Audizione del Gen. C. A. Giuseppe Zafarana, Comandante Generale della Guardia di Finanza, dinanzi le Commissioni Riunite della Camera e del Senato, Roma 17 settembre 2019.

59) Art. 9, comma 2, lett.: a) istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica e relative succursali; b) punti di contatto centrale di cui all'articolo 1, comma 2, lettera ii); c) società fiduciarie e intermediari di cui all'albo previsto dall'articolo 106 TUB; d) soggetti eroganti micro-credito ai sensi dell'articolo 111 TUB e i confidi e gli altri soggetti di cui all'articolo 112 TUB; e) succursali insediate sul territorio della Repubblica di intermediari bancari e finanziari e di imprese assicurative aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo; f) intermediari assicurativi di cui all'articolo 109, comma 2, lettere a), b) e d), CAP, che operano nei rami di attività di cui all'articolo 2, comma 1, CAP; g) revisori legali e società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regimi intermedio; h) soggetti che esercitano l'attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, in presenza della licenza di cui all'articolo 134 TULPS, salve le competenze in materia di pubblica sicurezza attribuite dal medesimo Testo Unico.

Si aggiunge che, per effetto delle previsioni di cui al d.lgs. n. 109 del 22 giugno 2007 (*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*) lo stesso organismo esegue le misure di congelamento nei confronti di indiziati di appartenere ad organizzazioni terroristiche[60].

3.1.4. La D.I.A.

Tra le linee di intervento e gli obiettivi perseguiti dalla D.I.A. assume particolare rilievo ed importanza l'azione di contrasto ai profili economico-finanziari della criminalità organizzata e ai tentativi di infiltrazione nell'economia legale con i conseguenti effetti distorsivi.

In tale ambito di azione, la D.I.A. effettua l'approfondimento investigativo sulle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla U.I.F. ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 231/2007 e delle informazioni ricevute ai sensi dell'art. 13 (*cooperazione internazionale*) del medesimo decreto, ossia le segnalazioni che provengono dalle FIU estere per il tramite della U.I.F.[61].

Ai sensi del comma 7 dell'art. 9 del d.lgs. n. 231/2007, inoltre, la D.I.A. accerta e contesta le violazioni degli obblighi antiriciclaggio previsti dal decreto con le modalità e nei termini di cui alla legge 24 novembre 1981, n.

---

60) Nell'ambito del N.S.P.V. è stato istituito il G.I.F.T. (Gruppo Investigativo Finanziamento del Terrorismo) con il compito di effettuare accertamenti su ogni input investigativo attinente al finanziamento del terrorismo, e di analisi di rischio mirate (in https:*//www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/compiti-istituzionali/antiterrorismo*). Il N.S.P.V. partecipa le risultanze degli approfondimenti in materia di antiterrorismo al C.A.S.A. per il tramite del Comando Generale della Guardia di Finanza. Il Comando Generale della Guardia di Finanza è in grado di mettere a disposizione del Comitato di analisi strategica antiterrorismo i dati relativi alle segnalazioni di operazioni sospette attinenti al terrorismo provenienti dal sistema nazionale, nonché le analoghe informazioni ricevute dai canali di cooperazione internazionale entro 24 ore dalla loro ricezione. La tempestività del flusso informativo garantisce la completa circolarità, all'interno del sistema di sicurezza nazionale, delle evidenze informative o investigative di interesse sui nominativi a vario titolo coinvolti o sospettati di fatti di terrorismo e relativo finanziamento (S.C. De Braco, nell'ambito del corso *Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata e al terrorismo con particolare riferimento ai profili economici. Il sistema* antiriciclaggio, XXXVII Corso di Alta formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, Roma, 31 gennaio 2022).

61) Da luglio a dicembre 2020 la D.I.A. ha analizzato 58.985 S.O.S., selezionandone 9.494 di diretto interesse, delle quali 2.020 direttamente attinenti alla criminalità mafiosa, 7.474 riferibili *a fattispecie definibili reati spia/sentinella* (D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti - 2° semestre 2020*, pagg. 388-389, in *https://direzioneinvestigativa antimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2020/2sem2020.pdf.*). Sono state inoltre approfondite 821 S.O.S., delle quali 715 inoltrate dalla D.N.A.A. alle competenti D.D.A. in quanto correlate a procedimenti penali o di prevenzione in corso ovvero quali atti d'impulso della Procura nazionale (D.I.A., *op. cit.*, p. 396).

689, con applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui agli articoli 1, comma 4, e 1-*bis*, commi 1 e 4, del d.l. n. 629 del 6 settembre 1982 (convertito con modifiche dalla legge 726/1982) anche per l'approfondimento investigativo delle S.O.S.

Si tratta, a ben vedere, di specifici ed incisivi strumenti, che vanno dal potere di accesso e di accertamento[62] presso le pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici e soggetti obbligati ai sensi del decreto legislativo n. 231/2007, al fine di verificare il pericolo di infiltrazione mafiosa, anche avvalendosi della polizia tributaria (art. 1, comma 4, d.l. 629/1982); al potere di richiedere alle pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici, banche, istituti di credito pubblici e privati, società fiduciarie e ogni altro istituto che esercita la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria, dati e informazioni su atti e documenti in loro possesso ed ogni altra notizia utile ai fini dell'espletamento delle sue funzioni (art. 1-*bis*, comma 1, d.l. 629/1982); poteri di ispezione e verifiche sulle procedure amministrative, sull'esecuzione di appalti e concessioni, nonché sull'erogazione e sull'impiego di finanziamenti pubblici, mutui agevolati e contributi comunitari (art. 1-*bis*, comma 4, d.l. 629/1982)[63].

3.2. L'esigenza della collaborazione e del coordinamento. Il coordinamento tra le forze di polizia

Nell'ambito della legislazione AML/CTF e degli strumenti di prevenzione finalizzati alla tutela del sistema economico-finanziario, il tema della collaborazione e del coordinamento tra gli Stati, le autorità ed i soggetti a vario titolo chiamati ad assolvere un complesso di funzioni nella lotta alla criminalità, ha sempre assunto un ruolo decisivo e determinante.

La presa d'atto dell'estensione globale e transnazionale del riciclaggio e della criminalità economico-finanziaria, nonché del terrorismo (soprattutto di matrice confessionale) è andata di pari passo con la crescente consapevo-

62) "*Nel secondo semestre del 2020 le attività nel merito condotte dalla D.I.A. sono state caratterizzate dall'esecuzione di 12 provvedimenti di accesso dei quali 10 presso le sedi d'intermediari finanziari e 2 presso gli studi di altrettanti professionisti*", D.I.A., *Attività svolta e risultati conseguiti - 2° semestre 2020*, p. 398.

63) Nel decreto-legge citato si fa riferimento alla figura dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, che ha svolto le funzioni previste fino al 31 dicembre 1994. A decorrere dal 1° gennaio 1995 le funzioni e le competenze prima attribuite all'Alto Commissario sono state devolute al Ministro dell'Interno con facoltà di delega ai prefetti e al Direttore della D.I.A., con eccezione di quelle previste dal comma 3 dell'articolo 1-*ter* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 (adozione delle misure a tutela dell'incolumità delle persone che collaborano con la giustizia), devolute al Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza.

lezza dell'insufficienza di un meccanismo di prevenzione disancorato da un approccio globale di contrasto, tanto da determinare l'esigenza di una pluralità di interventi di carattere internazionale orientati alla predisposizione di forme di cooperazione, di condivisione informativa, di armonizzazione delle legislazioni nazionali.

La stessa preoccupazione permea la tematica del coordinamento tra organi investigativi appartenenti a diverse forze di polizia, che riveste un ruolo non di poco conto per i profili che qui interessano relativamente agli strumenti di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, considerato che la partecipazione dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato al circuito informativo relativo alla segnalazione di operazioni sospette non era contemplata, pur avendo potenziale interesse investigativo all'acquisizione di notizie afferenti le S.O.S. nell'espletamento delle indagini.

Occorre precisare che l'attribuzione alla Guardia di Finanza - Nucleo Speciale di polizia valutaria di competenze specifiche ed esclusive nell'approfondimento investigativo delle S.O.S. risponde, come si è visto, ad una esigenza di logica e coerenza del sistema, oltre che alla opportunità di far ricorso e affidamento in una preparazione specialistica in un settore evidentemente connotato da elevati profili di tecnicismo, quali quelli che caratterizzano la criminalità economico-finanziaria.

Purtuttavia, la compresenza di diverse forze di polizia che, sebbene con ambiti di specialità ben definiti e autonomi, agiscono con i medesimi poteri investigativi e di polizia giudiziaria, non può non comportare la necessità di una composizione degli interessi di cui sono portatrici e, quindi, di un coordinamento della loro attività.

Del resto, l'idea della necessità del coordinamento, tipica di *una forma di democrazia partecipativa impostata sull'autonomia degli organi istituzionali*[64], è assioma che non può ormai più essere posto in dubbio e comporta la costante esigenza di adeguamento e di definizione delle relazioni tra le attività svolte da tali organi.

Nell'ambito che qui interessa della gestione dei flussi informativi attinenti alle operazioni sospette, la previsione di un meccanismo di condivisione strutturata tra le diverse forze di polizia realizza un obiettivo comune alle stesse, quale quello della prevenzione e repressione dei reati di particolare valenza offensiva. Per dirla nei termini di Autorevolissima dottrina, "*il coordinamento si impone per la sua caratteristica razionalizzatrice nella gestione di situazioni complesse laddove la presenza di più soggetti incari-*

64) C. Mosca, *Il coordinamento delle forze di polizia. Teoria generale*, Cedam, Padova, 2005, p. 2.

cati di concretizzare il bene comune, rende più necessaria la riduzione delle possibili disarmonie e diseconomie, in vista di risultati più apprezzabili e più adeguati"[65].

3.2.1. La Convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza

In data 3 dicembre 2021 è stata firmata la convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza per la condivisione delle informazioni in materia di antiriciclaggio, in attuazione dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 231/2007, che espressamente prevede che *il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le autorità di vigilanza di settore, l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), la Direzione Investigativa Antimafia, la Guardia di Finanza, le amministrazioni e gli organismi interessati, l'Autorità giudiziaria e gli organi delle indagini collaborano per agevolare l'individuazione di ogni circostanza in cui emergono fatti e situazioni la cui conoscenza può essere comunque utilizzata per prevenire l'uso del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo*, e, in particolare, del comma 8 del medesimo articolo, laddove si prevede la condivisione delle informazioni rilevanti ai fini della prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in deroga al segreto d'ufficio[66] e fuori dai casi di cooperazione tra le forze di polizia di cui all'art. 16 della legge n. 121/1981[67].

La Convenzione segue di pochi mesi analoga iniziativa intercorsa tra il Ministero dell'Interno e la Guardia di Finanza, che tuttavia era riservata alle due Amministrazioni con esclusione dell'Arma dei Carabinieri, rimasti al di fuori dei flussi informativi derivanti dall'analisi delle S.O.S.

Sulla base di una prima analisi, necessariamente priva di riscontri in termini di applicazione pratica e concreta efficacia, la stipula dell'accordo sembra contenere gli elementi utili a risolvere annose dispute sulla utilizzabilità a fini investigativi delle risultanze delle analisi delle operazioni sospette da parte di organi investigativi diversi dalla Guardia di Finanza - N.S.P.V. e dalla D.I.A.

L'accentramento del profilo investigativo nei due soggetti citati è pa-

65) C. Mosca, *op. cit.*, p. 81.

66) Testualmente la norma stabilisce che *il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria ovvero alle forze di polizia (...), quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale.*

67) La norma fa riferimento alla qualificazione come forza di polizia dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

radigma che, a livello normativo, non è stato messo in dubbio nemmeno con l'ultimo intervento legislativo attuato con il d.lgs. n. 186/2021, entrato in vigore il 14 dicembre 2021, ossia 11 giorni dopo la stipula della Convenzione, e, ancor prima, dal d.lgs. n. 125/2019.

Con l'operazione normativa da ultimo citata, in attuazione della direttiva (UE) 843/2018, pur dando ulteriore impulso alla cooperazione interistituzionale prevedendo la condivisione delle informazioni in deroga al segreto d'ufficio con la modifica del comma 8 dell'art. 12, si è cercato però di evitare il rischio di una diffusione indiscriminata delle informazioni derivanti dall'approfondimento delle S.O.S.[68], connotate da margini di imprescindibile riservatezza. Gli interlocutori della U.I.F., fin dagli albori della normativa antiriciclaggio, continuano ad essere il N.S.P.V. e la D.I.A. per quanto riguarda le S.O.S. attinenti a fatti di criminalità organizzata. Attraverso questi due organi informativi la U.I.F. comunica con la D.N.A.A., e sempre ad essi sono destinate le segnalazioni da parte della U.I.F. per ulteriori approfondimenti. "*Si tratta dunque di un circuito ristretto che, da un lato, valorizza le professionalità investigative ed operative maturate nel tempo da questi due Organismi, dall'altro intende garantire una circolazione "controllata" delle SOS in considerazione della sensibilità delle informazioni in esse racchiuse anche sul piano della tutela della privacy*"[69].

L'orientamento volto a mantenere l'assetto delineato dal d.lgs. n. 231/2007 è stato mantenuto anche con l'emanazione del d.lgs. n. 186/2021 che, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1153, individua il N.S.P.V. e la D.I.A.: i) quali autorità nazionali competenti a richiedere o ricevere analisi o informazioni finanziarie dalla U.I.F. qualora sia necessario per lo svolgimento di un procedimento penale o nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 8 e 12 del d.lgs. n. 231/2007 (art. 5); ii) in caso di scambio di informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri, il N.S.P.V. e la D.I.A. svolgono un ruolo di primaria importanza nella gestione dei flussi in-

68) G. Zafarana, *op. cit*., pp. 24-25: "*Al di fuori del suddetto circuito* (di cui all'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 231/2007) *viene comunque fatta salva la segretezza delle informazioni detenute dalle autorità ivi indicate e rilevanti per l'esercizio delle rispettive attribuzioni in materia antiriciclaggio. Risulta infatti di fondamentale importanza che il patrimonio informativo in rassegna venga adeguatamente tutelato, evitando il rischio di una indiscriminata diffusione di dati e notizie connotati da elevata rilevanza e delicatezza, caratteri, questi, che impongono l'utilizzo di tali informazioni in assoluta coerenza con le finalità della normativa, volta alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Peraltro, dette disposizioni costituiscono anche una specifica tutela per gli stessi soggetti interessati dalle segnalazioni*".

69) Audizione Capo della Polizia, in *www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/004/236/Memoria_Capo_ della_Polizia.pdf.*

formativi provenienti da FIU estere o alle stesse diretti, fungendo da tramite tra gli altri organi di indagine e le competenti autorità di altri Stati membri nella richiesta di informazioni o analisi finanziarie (art. 6, in particolare il comma 3).

Chiariti ancor più nel dettaglio i ruoli del N.S.P.V. e della D.I.A, l'esigenza di garantire tuttavia una condivisione informativa quanto più possibile estesa ad altre forze di polizia che svolgono attività investigativa – di cui all'art. 12, comma 8, del d.lgs. n. 231/2007 – è stata ulteriormente rafforzata dall'art. 14 del d.lgs. n. 186/2021, che prevede, secondo modalità da definire d'intesa con protocolli tecnici, la tempestiva condivisione delle informazioni e analisi finanziarie, anche sulla base dei rispettivi comparti di specialità, tra le forze di polizia contemplate dall'art. 16, 1° comma, della legge 121/1981.

La Convenzione del 3 dicembre 2021 ha dunque anticipato i contenuti della previsione normativa, nel solco già tracciato del potenziamento dello scambio informativo tra gli organi investigativi, pur se nel pieno rispetto del regime di riservatezza ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 231/2007.

3.2.2. La condivisione "spontanea" e "a richiesta" delle informazioni antiriciclaggio

Gli articoli 3 e 4 della Convenzione prevedono due diverse tipologie di condivisione delle informazioni antiriciclaggio[70], rubricate, rispettivamente, come "spontanee" e "a richiesta".

La prima fattispecie attiene all'iniziativa autonoma del Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza che, senza ritardo, condivide le suddette informazioni con:

a) gli Uffici Centrali dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza[71] nonché con i Reparti Speciali e i Comandi per la tutela ambientale e agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri di cui al comma 2, se suscettibili di

70) Per "informazioni antiriciclaggio", ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. i), si intendono i dati e gli elementi informativi attinenti alle segnalazioni di operazioni sospette, di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 231/2007, o rinvenienti dalle comunicazioni delle Financial Intelligence Unit estere pervenute alla Guardia di Finanza per il tramite dell'Unità di Informazione Finanziaria, di cui agli articoli 13 e 13-*bis* del d.lgs. n. 231/2007.

71) A norma dell'art. 2, comma 1, lett. a), si intendono per Uffici Centrali dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza: il Servizio Centrale Operativo (S.C.O.), istituito ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, e il Servizio Polizia Postale e delle Telecomunicazioni, istituito ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno del 31 marzo 1998, nonché i Servizi istituiti, rispettivamente, con il decreto del Ministro dell'Interno del 16 ottobre 1984 e con il decreto del Ministro dell'Interno del 31 marzo 1998, competenti nei comparti di specialità della Polizia di Stato afferenti alla sicurezza stradale e alla sicurezza ferroviaria, ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 e del decreto del Ministro dell'Interno 15 agosto 2017.

sviluppo investigativo negli ambiti di *rispettiva competenza esclusiva o preminente*, ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, e del decreto del Ministero dell'Interno del 15 agosto 2017;

b) gli Uffici Centrali dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, se inerenti alla pedopornografia on line e alle violenze in danno dei minori in internet.

Il secondo comma dell'art. 3 prevede poi uno specifico e puntuale percorso informativo che, nell'ottica di razionalizzare e velocizzare la condivisione, stabilisce la destinazione delle comunicazioni a determinate articolazioni e specialità della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri in base alla materia alla quale afferiscono[72].

Restano escluse dai flussi informativi le informazioni attinenti il fenomeno del terrorismo, che vengono partecipate dal Comando generale della Guardia di Finanza al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo nella sua collegialità, mediante invio a ciascuno dei suoi componenti. In tal caso, dunque, il Nucleo Speciale di polizia valutaria non è tenuto ad esternalizzare le informazioni, che vengono invece indirizzate al relativo Comando generale e da questi condivise in seno al C.A.S.A.

L'art. 4 disciplina, invece, modalità di condivisione "a richiesta" delle altre forze di polizia delle informazioni antiriciclaggio pertinenti nominativi di interesse, rispetto alle quali il Nucleo Speciale di polizia valutaria riveste un ruolo di supporto ed ausilio.

La richiesta può essere inoltrata dagli Uffici Centrali dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza nonché dai Reparti e dai Comandi menzionati nell'art. 3 e dal servizio centrale dell'Arma[73] in presenza di due diversi presupposti, a loro volta caratterizzati da un differente grado di urgenza:

– in via ordinaria, si prevede infatti che possono essere richieste le informazioni antiriciclaggio attinenti nominativi di interesse per *l'utilizzo nell'ambito di un procedimento penale* per il quale sono in corso accertamenti;

– in casi eccezionali ed urgenti, gli stessi organi possono avanzare la richiesta di informazioni afferenti nominativi di interesse, qualora sia neces-

72) Al Servizio Polizia Postale e delle Telecomunicazioni, se si tratta di materie afferenti la pedopornografia on line e le violenze in danno dei minori in internet; al Servizio Polizia Stradale e al Servizio Polizia Ferroviaria, se afferenti ai relativi ambiti di competenza; al Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, se riguardanti la sicurezza del patrimonio archeologico, storico, artistico e culturale nazionale; al Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, se connesse con la sicurezza in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari; al Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Transizione Ecologica, se relative alla sicurezza in materia ambientale; al Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, se concernenti la sicurezza in materia agroalimentare.

73) Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), il Raggruppamento Operativo Speciale dell'Arma dei Carabinieri, istituito ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152.

sario disporre *con carattere di immediatezza* di dati ed elementi informativi antiriciclaggio *nell'ambito di indagini finalizzate all'avvio di un procedimento penale* nei comparti di rispettiva competenza esclusiva o preminente.

Nel primo caso, quindi (procedura ordinaria), dal tenore letterale si presuppone la sussistenza di un procedimento penale nell'ambito del quale entrano le informazioni antiriciclaggio; nel secondo caso (procedura d'urgenza), si verte invece nella fase delle indagini preliminari, rispetto alle quali l'acquisizione dell'informazione riveste carattere d'urgenza ai fini della speditezza delle indagini stesse.

Viene poi richiesto un preliminare raccordo operativo con il N.S.P.V., previe eventuali intese con l'Autorità Giudiziaria, nei casi in cui l'informazione antiriciclaggio sia ancora in fase di analisi investigativa e sussistano profili suscettibili di ulteriore sviluppo ai fini di polizia economico-finanziaria, ovvero sia già in fase di approfondimento da parte delle articolazioni operative del medesimo nucleo speciale; e ancora per l'individuazione del competente Comando provinciale, nei casi in cui l'informazione antiriciclaggio sia stata già assegnata ai reparti territoriali.

Se in questo ultimo caso non sembrano insistere particolari problematiche, trattandosi di un raccordo finalizzato solo ad individuare, sul piano organizzativo, l'organo provinciale tenuto a corrispondere alla richiesta, alla prima ipotesi illustrata sembrano invece afferire profili di problematicità più concreti, chiaramente collegati alla sussistenza di attività investigative in itinere da parte del N.S.P.V. La disposizione fa espresso riferimento, infatti, ad *analisi investigativa*, intendendosi per tale (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. l) un *processo finalizzato all'integrazione delle informazioni finanziarie con quelle investigative desumibili dalle banche dati a disposizione del N.S.P.V. con riferimento alle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'Unità di Informazione Finanziaria nonché alle comunicazioni delle Financial Intelligence Unit estere*, ovvero sia in fase di approfondimento da parte delle articolazioni periferiche del Nucleo Speciale. In tali evenienze, dunque, maggiore e più significativo dovrà essere lo sforzo di coordinamento da parte delle forze di polizia coinvolte, al fine di garantire ad ognuna l'efficace svolgimento delle funzioni e delle attività di rispettiva competenza, senza pregiudizio reciproco ed eventualmente con l'ulteriore passaggio rappresentato dalle intese con l'Autorità Giudiziaria di volta in volta interessata ai fini della salvaguardia del segreto istruttorio.

3.2.3. Utilizzo delle informazioni provenienti dalle FIU estere

A norma dell'art. 5 "*Le informazioni antiriciclaggio relative alle comunicazioni pervenute dalle FIU estere possono essere utilizzate nei limiti di cui all'articolo 13-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2007*".

L'articolo 13-*bis*, (introdotto dal d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125 in attuazione della direttiva UE 2018/843 che, tra l'altro, ha rafforzato i poteri delle FIU in materia di analisi e cooperazione), prevede al 2° comma la possibilità di utilizzo delle informazioni provenienti dalle FIU estere previo consenso delle stesse, e alle condizioni e nei limiti dalle stesse stabilite. Analoghi vincoli sono previsti nel caso in cui le informazioni vengano fornite dalla U.I.F., che può rifiutare il consenso all'utilizzo qualora possa recarsi pregiudizio alle indagini in corso o possano insorgere contrasti con le norme costituzionali o con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico. La norma ha cura di specificare che le eccezioni sono previste allo scopo di evitare da un lato abusi, dall'altro limitazioni non consentite alla comunicazione delle predette informazioni.

3.2.4. Il rafforzamento della cooperazione investigativa per l'esercizio delle funzioni del Questore in materia di misure di prevenzione patrimoniale

L'articolo 6 della Convenzione contiene indicazioni specifiche per il *rafforzamento della cooperazione investigativa tra la Guardia di Finanza e gli Uffici periferici dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza per l'esercizio delle funzioni del Questore in materia di misure di prevenzione patrimoniali*, prevedendo che i Comandanti provinciali della Guardia di Finanza forniscano ai Questori le informazioni antiriciclaggio in loro possesso nell'ambito delle istruttorie dei procedimenti di prevenzione avviati ai sensi degli artt. 17 e 19 del d.lgs. n. 159/2011, arricchite della relativa analisi investigativa.

In tale cornice si inscrivono ora le forme di cooperazione previste dalla Convenzione, in un'ottica evolutiva che, in deroga al segreto d'ufficio, consente la condivisione immediata delle informazioni antiriciclaggio nell'ambito dell'istruttoria dei procedimenti finalizzati alla proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale.

La particolarità di tale cooperazione investigativa risiede nella natura del procedimento nel quale interviene, che non ha carattere penale né è finalizzato all'instaurazione di un processo penale. L'art. 29 del d.lgs. n. 159/2011

precisa infatti che *l'azione di prevenzione può essere esercitata anche indipendentemente dall'esercizio penale*, con ciò ribadendo la sostanziale alterità del procedimento di prevenzione rispetto a quello penale.

Altro elemento degno di nota è lo spostamento della condivisione informativa a livello periferico, ossia tra il Questore, nella sua veste di Autorità provinciale dell'ordine e della sicurezza, e il Comando provinciale della Guardia di Finanza. Se vogliamo, la previsione dell'art. 6 della Convenzione chiude il cerchio sul disposto del terzo comma dell'art. 14 della legge n. 121/1981, laddove richiede che i comandi locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza informino tempestivamente il Questore su quanto abbia comunque attinenza con il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, al fine di assicurare la direzione unitaria e il coordinamento dei relativi servizi.

Resta esplicitamente prevista in capo ai due organi provinciali la possibilità di *strutturare forme di collaborazione operativa finalizzate alla predisposizione comune* delle proposte di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, analogamente alla possibilità già prevista dall'art. 19, comma 3-*bis*, lett. c) del decreto del 2011 di presentazione congiunta da parte del Questore e del Procuratore della Repubblica.

La condivisione informativa trova il limite di eventuali indagini in corso che possano ricevere pregiudizio o di procedimenti di prevenzione instaurati ai sensi dell'art. 81 del d.lgs. n. 159/2011.

Bibliografia

Aa.Vv. (a cura di G. Sciancalepore), *Le operazioni sospette di riciclaggio*, G. Giappichelli Ed., Torino, 2017

Aa.Vv. (a cura di S. Galmarini), *Antiriciclaggio*, Milano, Wolters Kluwer, 2019

Cafiero De Raho F. - Magliocco G. - Barbera A., *Il contrasto alla criminalità organizzata. Attori e strumenti*, Roma, Laurus Robuffo, 2021

D'auria S., *Riciclaggio e terrorismo*, in *Gnosis. Rivista Italiana di Intelligence*, A.I.S.I., n. 1/2013

De Braco S.C. - De Vita A., *Nuovo falso in bilancio e reati fiscali*, 2016, e-book

Di Nicola A., *La criminalità economica organizzata. Le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*, Franco Angeli, Milano, 2006

Draghi M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009

Falcone G. - Turone G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982

Gratteri N. - Nicaso A., *Complici e colpevoli*, Mondadori, Milano, 2021

La Gala C.G., *Il riciclaggio di denaro. Strumenti di contrasto e misure patrimoniali*, in *Quaderno n. 2/2000*, supplemento al n. 4/2000 della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

Laudati A., *I delitti transnazionali. Nuovi modelli di incriminazione e di procedimento all'interno dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, 2006

Laudati A., *Terrorismo internazionale, criminalità organizzata e money transfer*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence. Per Aspera ad Veritatem*, n. 24, A.I.S.I., 3/2002

Manno M.A., *Il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale. Tra prevenzione sanzionatoria e punizione preventiva*, in *Quaderni di diritto penale comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020

Mosca C., *Il coordinamento delle forze di polizia. Teoria generale*, Padova, Cedam, 2005

Piergallini C., *I reati presupposto della responsabilità dell'ente e l'apparato sanzionatorio*, in Aa.Vv. (a cura di G. Lattanzi), *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, II ed., Giuffré, Milano, 2010

Razzante R., *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio*, G. Giappichelli editore, Torino, 2020

Risicato L., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019

Savona E.U., *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, in *Transcrime Working Papers*, 1998, n. 29

Scialoja A. - Lembo M., *Antiriciclaggio*, Maggioli Ed., Santarcangelo di Romagna (RN), 2012

Strano M., *Manuale di criminologia clinica*, SEE - Società Editrice Europea, Firenze, 2003

Sitografia

Www.archiviopiolatorre.camera.it
Www.bancaditalia.it
Www.camera.it
Www.data.consilium.europa.eu
Www.direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it
Www.dt.mef.gov.it
Www.gdf.gov.it
Www.ilcorano.net
Www.sicurezzanazionale.gov.it
Www.uif.bancaditalia.it

Giurisprudenza

Cass. Civ., Sez. II, sent. n. 4523/2021

Dal contrasto alla criminalità organizzata verso la costituzione di un modello europeo di confisca

di Giuseppe Fugacci*

Abstract

La criminalità organizzata ha assunto nel corso degli ultimi anni forme associative sempre più strutturate ed una dimensione transnazionale[1].

È un fenomeno in continua evoluzione che segue lo sviluppo della globalizzazione e i relativi cambiamenti politici, economici, sociali e culturali, i quali determinano il sorgere di nuove opportunità di arricchimento illegale che guidano le organizzazioni criminali.

La grande disponibilità di denaro, infatti, ha consentito alle associazioni criminali di accrescere il proprio consenso sociale tramite una costante attività di assistenza fornita a privati e imprese in difficoltà finanziaria, soprattutto nel periodo emergenziale della pandemia da Covid-19, accrescendo così il pericolo che le piccole e medie imprese possano essere assorbite dalla criminalità, divenendo strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti[2].

Questa progressiva attività di mimetizzazione delle associazioni mafiose nell'economia legale desta ancor più preoccupazione soprattutto nella misura in cui la si guardi in una cornice transnazionale: il denaro "sporco", una volta "ripulito" mediante l'ingresso nella "licit economy" di uno Stato viene con frequenza reimpiegato in uno Stato diverso per dare il via a nuove attività criminose[3].

Tale tipologia di criminalità, legata alla crescente domanda di droghe da parte dei paesi occidentali, alla creazione di un sistema globale di riciclaggio di denaro sporco, all'evoluzione della tecnologia a supporto di tutte le attività criminose e lo sviluppo della pirateria[4]*, rappresenta oggi una gra-*

(*) Colonnello della Guardia di Finanza, già frequentatore del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

1) Con il termine "transnazionalità" ci si riferisce alla cooperazione che gruppi criminali di diversa nazionalità instaurano fra di loro per gestire più efficacemente determinati mercati criminali.
2) Cfr. sul punto, ad esempio, la relazione semestrale (gennaio - giugno 2020) della Direzione Investigativa Antimafia, in *https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it.*
3) C. Orlando, *Crimine Organizzato e pandemia: l'intervento programmatico della "risoluzione Falcone"*, in *Legislazione penale*, 7 giugno 2021.
4) T. Pettignano, *Misurare la diffusione della criminalità organizzata in Europa*, in *Academia.edu*, 2019.

ve minaccia ai sistemi economici e finanziari di tutti i Paesi e deve pertanto essere contrastata efficacemente a livello europeo e non più solo a livello interno dai singoli Stati.

In risposta a tale nuovo scenario, è maturata la consapevolezza della necessità di nuove strategie coordinate sul piano europeo, le quali consentano di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri nell'azione di prevenzione e repressione della criminalità organizzata transfrontaliera.

La strategia adottata dall'Unione europea per contrastare il fenomeno della criminalità transfrontaliera ha tra i suoi fondamenti l'idea che per scardinare in modo decisivo le potenzialità delle organizzazioni criminali transnazionali occorra attaccarle colpendo i loro patrimoni.

A tal proposito, il sequestro e la confisca dei beni e delle ricchezze sono misure di contrasto indispensabili, in quanto consentono di sottrarre alle organizzazioni criminali le risorse necessarie per sopravvivere e svilupparsi.

L'obiettivo che si prefigge il presente elaborato è quello di ripercorrere le tappe fondamentali che hanno portato all'evoluzione di tali strumenti, con specifico riguardo al contesto europeo, analizzando il fenomeno a partire dalla sua definizione, agli attuali modelli di confisca previsti dal nostro ordinamento e dalle fonti normative sovranazionali e di alcune convenzioni internazionali riguardanti l'aggressione ai patrimoni di origine illecita.

Nel secondo capitolo dedicato al regolamento (UE) 2018/1805 vengono analizzate le modifiche apportate alla normativa comunitaria e le modalità procedurali attuate dal citato Regolamento, applicato a partire dal 19 dicembre 2020.

Il Capitolo 3 tratta della cooperazione internazionale di polizia e, in particolare, degli uffici nazionali per il recupero dei beni: vengono analizzate le diverse strutture di polizia dedicate alla cooperazione internazionale di tipo convenzionale tra polizie.

* * *

In recent years, organized crime has taken the form of increasingly structured groups operating transnationally.

Its constant evolution follows the development of globalization and the related political, economic, social and cultural changes, which create new opportunities of illegal enrichment for criminal organizations.

In fact, the great availability of money has allowed organized crime groups to increase their social consensus through a constant assistance provided to individuals and companies in financial distress, especially in the emergency period of the Covid-19 pandemic, thus increasing the danger for small and medium-sized enterprises to be absorbed by crime and become a

tool to launder and re-use illicit capital.

This progressive activity of camouflage of mafia-type groups in the legal economy arouses even more concern especially when it is considered at transnational level: once "cleaned" through the entry into the "licit economy" of a country, the "dirty" money is frequently re-used in a different country to start new criminal activities.

Today, because of its links with the growing demand for drugs by Western countries, the creation of a global money laundering system, the evolution of technology to support all criminal activities and the development of piracy, this type of crime seriously threats the economic and financial systems of all countries and must be effectively countered at European level and no longer just at national level.

In response to this new scenario, today we are increasingly aware of the need for coordination at European level of new strategies to strengthen cooperation between member states in preventing and countering cross-border organized crime.

The strategy adopted by the European Union to combat cross-border crime is also based on the awareness that it is necessary to counter transnational criminal organizations by hitting their assets.

In this regard, the seizure and confiscation of assets and wealth are indispensable measures to combat criminal organizations as they make it possible to deprive them of the resources necessary to survive and develop.

The objective of this paper is to retrace the fundamental stages that led to the evolution of these legal instruments, with specific regard to the European context, analyzing the phenomenon starting from its definition up to the current models of confiscation provided for by our legal system and by supranational regulatory sources and some international conventions concerning the attack on assets of illicit origin.

Chapter II is centered upon Regulation (EU) 2018/1805 and analyzes the changes made to the EU legislation and the relevant implementation procedures applied as of 19 December 2020.

Chapter III deals with international police cooperation, in particular that between national asset recovery offices, with a special focus on the different police structures dedicated to conventional international police cooperation.

* * *

1. Gli strumenti di contrasto ai patrimoni della criminalità organizzata

1.1. Le forme di aggressione patrimoniale previste nell'ordinamento nazionale

Il problema della criminalità organizzata transnazionale rappresenta, come anticipato, un ostacolo al libero esercizio delle attività economiche e una costante minaccia per la sicurezza delle persone e degli Stati.

La corruzione, il riciclaggio di denaro, la falsificazione di documenti e il commercio online di beni e servizi facilitano il raggiungimento degli scopi criminali e consentono l'infiltrazione delle organizzazioni criminali all'interno dell'economia legale[5].

L'aggressione ai patrimoni di provenienza illecita ha assunto, nel corso degli anni, un'importanza sempre maggiore nella lotta alla criminalità organizzata; le sanzioni patrimoniali si sono rivelate, infatti, strumenti indispensabili nell'ambito di una strategia globale di contrasto al crimine organizzato, in quanto:

– completano l'efficacia repressiva della pena principale, consentendo di compensare, in tutto o in parte, la violazione dell'ordine pubblico ed economico derivante dalla commissione dei reati anche attraverso la sottrazione ai criminali dei proventi finanziari e materiali delle loro attività illecite;

– svolgono, nel contempo, una spiccata funzione preventiva rispetto alla commissione di altri reati, ostacolando il successivo riutilizzo dei proventi delittuosi per il finanziamento diretto o indiretto di nuove attività illecite e, soprattutto, la loro immissione nell'economia legale mediante complesse operazioni di riciclaggio e reinvestimento.

Di conseguenza, le strategie politico-criminali e le connesse attività di contrasto giudiziario, oltre che a smantellare la componente organizzativa e militare delle associazioni mafiose, sono state proiettate in maniera sempre più estesa e incisiva anche sul piano dell'individuazione e dell'aggressione dei patrimoni illeciti accumulati a delle attività economiche costituite grazie al riciclaggio e al reimpiego di proventi delittuosi.

In tale ottica, il legislatore è intervenuto più volte in materia sia per ampliare la gamma degli strumenti ablatori a disposizione della magistratura e delle forze di polizia sia, soprattutto, per adattare tali strumenti alle sempre più innovative e sofisticate strategie di occultamento e reinvestimento poste

5) P. Gounev - V. Ruggiero, *Corruption and Organized Crime in Europe. Illegal Partnerships*, Routledge, 2012.

in essere dalle organizzazioni criminali.

In particolare, per superare le difficoltà e gli ostacoli derivanti dall'applicazione delle tradizionali forme di confisca penale ancorate alla necessaria dimostrazione del nesso di "pertinenzialità" tra il provento del reato e la condotta delittuosa, richiesto dagli articoli 240 e 416-*bis*, comma 7 del c.p., sono stati introdotti, nel tempo, nuovi e più moderni modelli di confisca, i cui requisiti applicativi hanno notevolmente attenuato l'onore probatorio circa la derivazione illecita dei beni.

Si è passati da forme, per così dire, "surrogatorie" della pretesa ablatoria principale (profitto, prodotto, prezzo, ecc.) che consentono di aggredire beni di valore corrispondente, anche di origine lecita (c.d. *confisca per equivalente*), a misure che prescindono totalmente dalla dimostrazione del rapporto di causalità tra bene e reato (c.d. *confisca penale allargata o per sproporzione*).

In particolare, il codice penale, contempla le seguenti ipotesi:

– confisca, obbligatoria o facoltativa a seconda dei casi, di cui all'art. 240 c.p. (disposizione di carattere generale);

– confisca ex art. 416-*bis*, comma 7 c.p., per il delitto di associazione mafiosa o similare (obbligatoria);

– confisca ex art. 648-*quater* c.p. per i delitti di riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio (obbligatoria, prevista anche nella forma per equivalente);

– confisca ex art. 322-*ter* c.p. per i delitti di corruzione (obbligatoria, prevista anche nella forma per equivalente);

– confisca obbligatoria "allargata" prevista dall'art. 240-*bis* c.p. (originariamente introdotta dall'articolo 12-*sexies* della l. 356/92) in caso di condanna per determinate fattispecie delittuose tassativamente elencate nella norma, fra cui gli art. 416-*bis*, 648-*bis*, 648-*ter*, 512-*bis* (già art. 12-*quinquies*, comma 1, l. n.356/92), 318 e 319 c.p.

Completano il quadro delle misure patrimoniali quelle previste nel settore della prevenzione nel cui ambito, accanto alla figura principale di confisca prevista dall'art. 24 del d.lgs. nr. 159/2001 (noto come "Codice Antimafia")[6], troviamo altri istituti specifici di interesse, tra cui quelli disciplinati dagli articoli 34 e 34-*bis* del medesimo decreto.

Infine, particolare rilevanza assume la confisca (anche nella forma per equivalente, del prezzo e del profitto del reato) prevista dall'articolo 19, com-

6) Con la legge 13 agosto 2010, nr. 136, il Governo è stato delegato a emanare un decreto legislativo finalizzato alla completa ricognizione delle norma antimafia di natura penale, processuale e amministrativa. Alla citata legge delega è stata data attuazione con il d.lgs. n. 159/2001 recante "*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*".

mi 1 e 2, del d.lgs. nr. 231/2001 in materia di *responsabilità amministrativa delle persone giuridiche* la quale consegue all'accertamento in capo a quest'ultime di una vasta gamma di reati, fra cui, il delitto di associazione mafiosa e altri reati tipicamente riconducibili a contesti di criminalità organizzata[7].

1.2. Le fonti legislative sovranazionali e le convenzioni internazionali

La crescita sempre più diffusa del fenomeno della criminalità economica e lo sviluppo delle finalità delittuose in una società ormai globalizzata hanno stimolato, nel corso degli ultimi anni, gli Stati a promuovere e garantire una cooperazione a livello internazionale volta a incidere sulle singole legislazioni interne, contribuendo al processo di formulazione di soluzioni sanzionatorie di contrasto all'accumulo di ricchezze di derivazione illecita tramite gli strumenti di acquisizione al patrimonio statale[8].

Attorno alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso prese piede, anche a livello internazionale, la consapevolezza che un'attività di prevenzione e di lotta alle nuove e complesse strutture organizzative criminali non potesse fare a meno dell'impiego di misure volte a rintracciare, congelare e privare in modo definitivo i beni a cui aspiravano i c.d. criminali del profitto economico[9].

In questo ambito, pertanto, di particolare rilevanza furono le numerose attività promosse dalle Nazioni Unite (ONU) e dal Consiglio d'Europa[10].

Un primo intervento di diritto internazionale in materia fu così rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, firmata a Vienna il 19 dicembre 1988 ed entrata in vigore il 16 novembre 1990[11]. L'accordo in questione introdusse per la prima volta, anche se limitatamente ai reati in materia di traffico illecito di sostanze stupefacenti[12], un sistema riordinato di norme in materia di congelamento e confisca dei proventi illeciti e di procedure di cooperazione giudiziaria e di polizia a livello internazionale.

---

7) G. Melillo - G. Furciniti - E. Contieri, *I rapporti tra mafia e impresa*, Laurus Robuffo, Roma, 2019.
8) A. Cisterna, *La natura promiscua della confisca tra misura di sicurezza e sanzione punitiva in rapporto alle nuove tecniche sanzionatorie della criminalità del profitto*, in *La giustizia patrimoniale penale*, Utet, Torino, 2011.
9) F. Vergine, *Il "contrasto" all'illegalità economica. Confisca e sequestro per equivalente*, Cedam, Padova, 2012.
10) G. Furciniti - D. Frustagli, *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell'Unione europea*, Cedam, Milano, 2016.
11) In G.U., Serie Generale, nr. 267 del 15/11/1990, Suppl. Ord. n. 71.
12) M. Montagna, *Il procedimento di applicazione delle misure ablative di prevenzione e garanzie del giusto processo*, in *La giustizia patrimoniale penale*, Utet, Torino, 2011.

I singoli Stati dovettero così, in funzione della stipula della Convenzione di Vienna del 1988, immettere all'interno dei loro ordinamenti delle fattispecie di reato volte a punire il riciclaggio dei proventi del traffico di stupefacenti, introducendo, inoltre, un innovativo strumento confiscatorio, dotato di caratteristiche differenti da quelli precedentemente presenti nei contesti legislativi degli Stati.

L'articolo 1 della Convenzione di Vienna offrì poi una definizione di "*confiscation*" intesa come la «*privazione definitiva di un bene derivante dalla decisione di una corte o di altra autorità competente*», dove i "beni" sono tutti i tipi di averi – materiali o immateriali, mobili o immobili, tangibili o intangibili – e di atti giuridici o documenti attestanti la proprietà degli stessi averi o dei relativi diritti.

Inoltre, l'accordo ha indirizzato gli Stati verso l'adozione di misure idonee ad affievolire l'onere probatorio in capo all'accusa, disciplinando, anche se in termini molto generali, le indagini patrimoniali finalizzate all'applicazione della confisca e le procedure concernenti l'esecuzione in Stati diversi da quello dell'emissione del provvedimento ablatorio[13].

A distanza di qualche anno, un altro strumento in ambito internazionale introdotto fu quello della già citata Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale firmata a Palermo del 2000[14].

In particolare, gli Stati aderenti si erano obbligati a punire la condotta di chiunque partecipasse ad un gruppo criminale organizzato e quella di chi riciclasse del denaro di derivazione illecita, oltre ad introdurre nelle legislazioni interne delle discipline indirizzate ad imporre agli istituti bancari e agli operatori finanziari forme di collaborazione volte a segnalare eventuali operazioni economiche sospette.

Anche la Convenzione di Mérida sulla corruzione (UNCAC: *United Nations Convention against Corruption*) del 2003 presenta lo stesso importante potenziale della Convenzione di Palermo a proposito della estensione dell'oggetto della confisca, che viene così a ricomprendere tutte quelle variegate forme di intreccio tra criminalità amministrativa e strutture imprenditoriali emersi dall'esperienza investigativa in diversi Paesi e alterano profondamente il funzionamento dei sistemi economici.

In questa prospettiva, assumono uno speciale rilievo due norme decisa-

13) S. Zoccali, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'U.E. in materia di confisca*, in *Rivista di informazione giuridica - Cammino Diritto*, Salerno, 2021.

14) M.A. Sabbatini - A. Balsamo, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'applicazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle parti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018.

mente innovative introdotte per la prima volta nella Convenzione di Mérida: l'articolo 31, paragrafo 4, che obbliga ciascuno Stato Parte ad adottare, «*conformemente al proprio diritto interno, le misure legislative e le altre misure necessarie per regolamentare l'amministrazione da parte delle autorità competenti dei beni congelati, sequestrati o confiscati*»; l'articolo 57, che disciplina la destinazione dei beni confiscati, stabilendo che, allorquando non sia obbligatoria la restituzione allo Stato richiedente nei casi di confisca internazionale, occorre dare considerazione prioritaria alla restituzione ai precedenti legittimi proprietari ovvero alla compensazione delle vittime del reato.

Queste due previsioni hanno costituito il fondamento di una serie di iniziative mirate del *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), che, sulla base della raccolta e comparazione delle principali esperienze applicative riscontrate nei diversi Stati, ha predisposto due documenti su cui si sono imperniate molteplici attività di formazione e assistenza tecnica: si tratta, in particolare, di una bozza di «*Linee guida non vincolanti sulla gestione dei beni congelati, sequestrati e confiscati*»[15] e di un documento di studio in materia di amministrazione e uso dei beni sequestrati e confiscati[16].

L'interesse dell'organismo internazionale verso i temi dell'amministrazione e la destinazione dei beni è ulteriormente testimoniato dagli esiti della Conferenza degli Stati parte della Convenzione ONU contro la corruzione (Abu Dhabi, 16-20 dicembre 2019)[17] nel corso della quale sono state approvate le risoluzioni 8/1 e 8/9 mirate in modo specifico sul recupero dei beni (c.d. *asset recovery*)[18].

Come accennato in precedenza, anche il Consiglio d'Europa iniziò a volgere la propria attenzione verso una pianificazione sovranazionale della cooperazione in materia di confisca. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa si inserirono, in tal modo, nell'ambito dell'azione contro la criminalità economica sulla base di tre pilastri indipendenti:

a) l'elaborazione di norme europee;

b) la valutazione della conformità delle legislazioni europee con le predette norme;

---

15) «*Revised Draft Non-Binding Guidelines on the Management of Frozen, Seized and Confiscated Assets*», Nazioni Unite, Conferenza degli Stati Parte sulla Convenzione ONU contro la Corruzione, 21 marzo 2019 (CAC/COSP/WG.2/2019/3).

16) «*Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets*», Nazioni Unite, Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, 23 agosto 2017 (CAC/COSP/WG.2/2017/CPR.1).

17) *Eighth session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, reperibile su *https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8.html*.

18) Risoluzione 8/1 «*Strengthening of international cooperation on asset recovery and of administration of frozen, seized and confiscated assets*»; risoluzione 8/9 «*Strengthening asset recovery to support the 2030 Agenda for Sustainable Development*».

c) lo sviluppo di programmi di cooperazione tecnica con gli Stati o con gruppi di Stati[19].

Nello specifico, un'importanza significativa, è quella assunta dalla Convenzione relativa al riciclaggio, al sequestro e alla confisca dei proventi firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990[20].

Il perno della Convenzione di Strasburgo del 1990 è rappresentato in particolare dall'articolo 13, che disciplina la previsione di uno specifico meccanismo di confisca internazionale. L'attivazione di tale tipologia di confisca presuppone la presenza di strumenti o di proventi di reato oltre i confini dello Stato in cui sia stato commesso il reato presupposto al quale i beni in questione siano riconducibili[21].

La Convenzione di Strasburgo del 1990, alla cui base vi sono i principi sanciti da quella di Vienna delle Nazioni Unite del 1988, ha il merito di aver introdotto per la prima volta un apparato di norme dirette alla formulazione di un sistema di collaborazione fondato sull'obbligatorietà della prestazione e dell'assistenza (giudiziaria, amministrativa e di polizia), avendo rappresentato in questi tre decenni uno dei modelli più solidi di cooperazione internazionale nel contrasto al riciclaggio e nell'aggressione ai patrimoni di derivazione illecita.

Successivamente, l'accordo è stato, inoltre, aggiornato e ampliato a partire dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo stipulata a Varsavia nel 2005, che ha previsto una maggiore e più incisiva aggressione dei finanziamenti delle organizzazioni terroristiche, colpendo attraverso la confisca – anche per equivalente – il finanziamento derivante sia dal riciclaggio e sia da attività lecite[22].

In ambito europeo, quindi, l'azione intrapresa si è sviluppata attraverso l'adozione di provvedimenti che avevano la finalità di armonizzare le varie disposizioni all'interno dei diversi Paesi membri: si fa in particolare riferimento alla decisione-quadro 2001/500/GAI e alla decisione-quadro 2005/212/GAI e di quelle normative riguardanti il mutuo riconoscimento delle decisioni di

---

19) G. Furciniti - D. Frustagli, *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell'Unione europea*, *op. cit.*

20) Legge 9 agosto 1993, n. 328, entrata in vigore il 29/08/1993 avente ad oggetto *Ratifica ed esecuzione della convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990*, pubblicata in G.U. Serie Generale n. 202 del 28-08-1993, Suppl. ordinario n. 80.

21) S. Zoccali, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'U.E. in materia di confisca*, *op. cit.*

22) S. Zoccali, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'U.E. in materia di confisca*, *op. cit.*

sequestro e di confisca: qui il riferimento è alla decisione-quadro 2006/783/GAI, nonché la decisione-quadro 2007/845/GAI, introdotta per facilitare il reperimento più rapido ed efficace possibile dei proventi di reato in tutti i Paesi membri dell'Unione e la direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato.

Di più recente recepimento nel nostro ordinamento giuridico, attraverso il decreto legislativo n.195/2021, entrato in vigore il 15 dicembre 2021, è la direttiva 2018/1673 in tema di lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.

2. Il regolamento (UE) 2018/1805 sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca

2.1. La cooperazione giudiziaria penale

La cooperazione giudiziaria internazionale si basa essenzialmente su norme di derivazione pattizia, concordate fra le Nazioni interessate e per gli aspetti specificamente disciplinati, al fine di rendere possibile l'assistenza giudiziaria in favore di un Paese richiedente, a condizione di reciprocità.

Ben diverso è il quadro della collaborazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione europea dove è stato raggiunto un livello avanzato di integrazione attraverso il perfezionamento di una serie di misure legislative miranti al ravvicinamento delle rispettive normative nazionali, per eliminare gli ostacoli derivanti dalle discrepanze esistenti tra i diversi sistemi giudiziari e amministrativi e creare così uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia entro i confini unionali.

La cooperazione giudiziaria è stata introdotta nel diritto dell'Unione Europea (UE) dal Trattato di Maastricht del 1992, il quale prevedeva la cooperazione tra gli Stati membri nei settori della giustizia e degli affari interni (cosiddetto "terzo pilastro").

Successivamente, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha inserito nel Trattato istitutivo della Comunità europea alcuni settori di intervento originariamente rientranti nel terzo pilastro[23], che venivano così sottratti al metodo intergovernativo e ricondotti alla competenza legislativa delle istituzioni comunitarie.

La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale continuava

23) In particolare, l'immigrazione, l'asilo, il controllo delle frontiere e la cooperazione giudiziaria in materia civile.

invece a essere regolata attraverso il metodo della cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri.

Con il Trattato di Lisbona del 2007 è stata riconosciuta una competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri che si è andata sviluppando su due direttrici:

– la realizzazione di uno "spazio comune di giustizia" attraverso il progressivo mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e della loro esecuzione;

– il processo di armonizzazione delle normative degli Stati membri in materia penale.

Nella versione risultante dal Trattato di Lisbona, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea disciplina le funzioni delle istituzioni dell'UE sia per la cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 81), sia per quella in materia penale (artt. 82[24]-86), sia per la cooperazione di polizia (artt. 87-89).

Il Trattato ha, quindi:

– rafforzato il ruolo del Parlamento europeo, prima semplicemente consultato, nell'ambito dell'ex "terzo pilastro";

– generalizzato (con poche eccezioni) il metodo unionale che si basa sulla codecisione con il Parlamento (la quale è ormai diventata la procedura legislativa ordinaria) e sul voto a maggioranza in seno al Consiglio, facendo venir meno la vecchia struttura a pilastri;

– introdotto una nuova procedura per gli accordi internazionali, quella "di approvazione";

– consolidato il ruolo della Corte di Giustizia[25].

Il rafforzamento del rapporto tra le autorità giudiziarie dei vari Stati membri è stato realizzato attraverso l'istituzione di Organismi dotati di precipui compiti e funzioni in materia di cooperazione, quali EUROJUST e la Rete

24) In particolare, l'art. 82, par. 1, prevede che "l*a cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all'articolo 83. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure intese a: a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria; b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri; c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari; d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni*".

25) Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, in *Quaderno in materia di Cooperazione Amministrativa e Giudiziaria Internazionale*, 48° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria, Lido di Ostia (Roma), 2021.

Giudiziaria Europea (R.G.E.)[26].

Proprio tale processo di consolidamento ha portato i Paesi membri ad operare sul fronte dell'armonizzazione dei sistemi giudiziari ed in virtù del meccanismo della cooperazione rafforzata ex art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è stato emanato il regolamento europeo 2017/1939[27] concernente l'istituzione della Procura europea (EPPO, acronimo dell'inglese *European Public Prosecutor's Office).*

Con tale Regolamento è stato quindi istituito un organo inquirente sovranazionale e questa rilevantissima novità nel panorama unionale costituisce quella che può esser definita la nuova frontiera della 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.

Gli Stati membri partecipanti[28] hanno pertanto operato un significativo trasferimento di una porzione della funzione giudiziaria da organi pubblici nazionali (le procure degli Stati medesimi) a un'autorità europea.

2.2. Il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie

La direttiva 2014/42/UE[29] del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce norme minime comuni in materia di congelamento e di confisca dei beni.

Tali norme, tuttavia, riguardano la confisca dei proventi da reato e dei beni strumentali ma non anche "*il congelamento dei beni in vista di un'eventuale successiva confisca*"[30].

In estrema sintesi, gli strumenti volti ad assicurare il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca risultavano parziali perché dedicati esclusivamente ad alcuni tipi di atti o limitati ai crimini gravi

26) La Rete giudiziaria europea (RGE) è una rete di punti di contatto nazionali per favorire la cooperazione giudiziaria in materia penale. Il ruolo principale dei punti di contatto RGE, definiti dalla decisione RGE "intermediari attivi", è facilitare la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'UE, in particolare nelle azioni volte a combattere le forme di criminalità grave.

27) Il testo del Regolamento si compone di 120 articoli. I primi 42 sono dedicati alla struttura, alla competenza ed allo svolgimento delle indagini della Procura Europea. I restanti 78 riguardano la disciplina della protezione dei dati personali trattati dalla Procura Europea, l'accesso ai documenti ed i rapporti con gli altri organismi europei.

28) Si specifica che gli Stati membri partecipanti sono 22 (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).

29) Relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea e all'Ordine di Indagine Europeo.

30) Considerando (7) del regolamento (UE) 2018/1805, cit.

transnazionali ma soprattutto richiedevano una norma interna di recepimento, con il rischio di difformità e asimmetrie in sede di applicazione nei singoli Stati membri.

Con il regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018[31], il Parlamento europeo e il Consiglio sono intervenuti, con un atto *self-executing* e tendenzialmente omnicomprensivo, per rafforzare la cooperazione giudiziaria e ampliare l'esecuzione transfrontaliera delle misure di recupero dei beni di provenienza illecita.

L'atto normativo è entrato in vigore il 19 dicembre 2020 e trova applicazione con riferimento a tutti i Paesi membri dell'Unione europea, ad eccezione di Danimarca[32] e Irlanda[33] le quali, per specifica previsione normativa del Regolamento stesso, non partecipano alla sua adozione, non sono da esso vincolate, né soggette alla sua applicazione.

In piena coerenza con la previsione contenuta nell'art. 39, il Regolamento trova dunque applicazione a tutti i certificati di congelamento e di confisca trasmessi a decorrere dal 19 dicembre 2020[34].

2.3. Il ricorso a un Regolamento

Da un punto di vista formale, il regolamento (UE) 2018/1805 costituisce una diretta attuazione del principio sancito nell'articolo 82, par. 1, co. 2 lett. a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) secondo cui il Parlamento europeo ed il Consiglio deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria "*adottano le misure intese a […] definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria*".

Quello che stupisce è che il legislatore europeo ha fatto ricorso a uno strumento normativo, il Regolamento, che, come noto, è direttamente appli-

31) Per l'analisi del Regolamento, si farà riferimento a quanto previsto dalla Circolare in tema di attuazione del regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca, del 18.02.2021 del Ministero della Giustizia - Direzione per gli affari di Giustizia, e della circolare sul regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca, in data 12.01.2021 del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

32) A norma degli artt. 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE e al TFUE.

33) A norma degli artt. 1 e 2 e dell'articolo 4-bis, par.1, del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al TUE e al TFUE.

34) Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit.*

cabile, in tutti i suoi elementi, in ciascuno degli Stati membri dell'Unione, senza necessità di alcuna trasposizione interna.

Le ragioni di tale scelta sono chiaramente esplicitate nei "Considerando" dell'atto normativo ove si osserva che:

– "*occorre garantire che tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca siano eseguiti nella massima misura possibile in tutta l'Unione attraverso l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco*"[35];

– "*per garantire l'efficacia del riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca è opportuno che le norme in materia di riconoscimento ed esecuzione di tali provvedimenti siano stabilite da un atto dell'Unione giuridicamente vincolante e direttamente applicabile*"[36];

– è importante fissare norme che "*obblighino uno Stato membro a riconoscere senza ulteriori formalità i provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca emessi da un altro Stato membro nel quadro di un procedimento in materia penale e ad eseguire tali provvedimenti nel proprio territorio*"[37].

Il legislatore europeo, pertanto, è intervenuto con un Regolamento per regolare una materia che, seppur limitata a disciplinare strumenti ablatori di natura patrimoniale (il congelamento[38] e la confisca[39]), ha inevitabili impatti sullo svolgimento di un procedimento penale.

Per tale ragione con il "Considerando" (53)[40] viene precisato che "*la forma giuridica del presente atto non dovrebbe costituire un precedente per i futuri atti giuridici dell'Unione nel settore del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale. La scelta della forma*

35) Cfr. Considerando (10) del Regolamento.
36) Cfr. Considerando (11) del Regolamento.
37) Cfr. Considerando (12) del Regolamento.
38) Cfr. art. 2 del regolamento 2018/1805: "*Provvedimento di congelamento: una decisione emessa o convalidata da un'autorità di emissione al fine di impedire la distruzione, la trasformazione, la rimozione, il trasferimento o l'alienazione di beni in vista della loro confisca*".
39) Cfr. art. 2 del regolamento 2018/1805: "*Provvedimento di confisca: una sanzione o misura definitiva imposta da un organo giurisdizionale a seguito di un procedimento connesso a un reato, che provoca la privazione definitiva di un bene di una persona fisica o giuridica*".
40) In precedenza, viene evidenziato che il Regolamento è adottato nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà europea (comunitaria), nel senso che, come si sottolinea nel considerando n. 51, tale intervento è ispirato a tale principio sancito dall'articolo 5 TUE in quanto "*l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire il riconoscimento reciproco e l'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della sua portata e dei suoi effetti, può essere conseguito meglio a livello di Unione*". V.G. Giglio - E. Damante, *Il regolamento UE 2018/1805 e la sua presunta estensione alle misure preventive patrimoniali*, in *Filodiritto*, consultabile su *https://www.filodiritto.com/il-regolamento-ue-2021.*

giuridica degli atti giuridici futuri dell'Unione dovrebbe essere valutata con attenzione caso per caso, tenendo conto, tra gli altri fattori, dell'efficacia dell'atto giuridico e dei principi di proporzionalità e sussidiarietà".

Ad ogni modo e quali che siano le precisazioni contenute nell'atto normativo "la scelta adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 17 ottobre 2018 rappresenta, da un punto di vista di diritto penale sostanziale e processuale, una svolta senza precedenti: per la prima volta, infatti, un atto normativo dell'Unione è suscettibile di avere delle ricadute dirette ed immediate nel campo delle politiche criminali degli ordinamenti degli Stati membri, sia pure nello specifico settore degli strumenti ablatori di natura patrimoniale legati ad un procedimento in materia penale"[41].

2.4. Le finalità

Il regolamento 2018/1805 ha la finalità di agevolare e semplificare il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti di congelamento e confisca emessi dalle autorità di uno Stato membro diverso da quello in cui devono produrre i loro effetti.

Si tratta di obiettivi importanti e che "nascono" da un triplice ordine di motivi.

In primo luogo, come abbiamo visto, la criminalità organizzata sta assumendo sempre più un carattere transnazionale e mira ad accumulare profitti operando in tutti gli Stati membri dell'UE. La cooperazione tra i Paesi europei, pertanto, è essenziale per "aggredire" e, quindi, sequestrare e confiscare i beni e i proventi connessi ad un reato.

In tale contesto, l'Unione è fortemente impegnata nel garantire una efficace identificazione, confisca e riutilizzazione dei beni di origine criminosa; una grande attenzione, pertanto, viene riservata dal legislatore europeo al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato che "*sono tra gli strumenti più efficaci per combattere la criminalità*"[42].

In secondo luogo, il quadro giuridico in materia di riconoscimento reciproco dei provvedimenti ablatori appariva, prima dell'emanazione del Regolamento, inidoneo e inefficace a garantire un recupero effettivo dei beni connessi ad un reato[43].

41) V.G. Giglio - E. Damante, *Il regolamento UE 2018/1805 e la sua presunta estensione alle misure preventive patrimoniali*, in *Filodiritto*, consultabile su *https://www.filodiritto.com/il-regolamento-ue-2021.*

42) Cfr. Considerando (3) del Regolamento.

43) Cfr. Considerando (6) del Regolamento.

Da ultimo, le decisioni quadro in materia di riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento non erano state attuate in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, rendendo la cooperazione transfrontaliera insufficiente e non ottimale[44].

Il Regolamento, pertanto, sostituisce[45] le decisioni-quadro n. 2003/577/GAI e n. 2006/783/GAI e offre a tutti gli Stati membri un assetto giuridico di riferimento unitario e applicabile a tutti i provvedimenti di congelamento e confisca "*emessi nel quadro di un procedimento in materia penale*". Un nuovo *corpus* normativo atto a migliorare e velocizzare la cooperazione giudiziaria internazionale, quale importante strumento di contrasto alla criminalità[46].

2.5. Le figure di reato

Il Regolamento trova applicazione (potenziale) per tutti i reati e, quindi, non solo per quelli rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE e legati alla criminalità particolarmente grave che presenta una dimensione transnazionale.

In tale contesto, l'articolo 82 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) non impone tale limitazione per le misure che definiscono norme e procedure per assicurare il riconoscimento reciproco delle sentenze in materia penale.

In particolare, l'art. 3 del Regolamento ("*Figure di reato*") fissa l'ambito oggettivo di operatività, operando una distinzione tra:

– le 32 categorie di reato che, ove sanzionate nello Stato di emissione con una pena "privativa della libertà della durata massima non inferiore a tre anni", obbligano lo Stato di esecuzione a dar corso al provvedimento "*senza verifica della doppia incriminabilità dei fatti*". Vi rientrano ipotesi di reato particolarmente gravi quali quelle di terrorismo, la tratta di esseri umani e il favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali, lo stupro e lo sfruttamento sessuale di minori e la pedopornografia, la criminalità informatica e ambientale, l'omicidio, il rapimento il razzismo e la xenofobia, la rapina (organizzata o a mano armata), l'incendio doloso, il dirottamento e il sabotaggio, la truffa, le estorsioni nonché il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, di armi, munizioni ed esplosivi, di sostanze ormonali e

44) Cfr. Considerando (6) del Regolamento.
45) Cfr. art. 39 del Regolamento.
46) Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit.*

di materie nucleari. In tale contesto, occorre evidenziare che il Regolamento trova applicazione anche nei casi di mera partecipazione a un'organizzazione criminale e, con specifico riferimento alla criminalità economico finanziaria, nelle ipotesi di frode (ivi comprese quelle che ledono gli interessi finanziari dell'UE), di riciclaggio, corruzione, falsificazione di monete e mezzi di pagamento, contraffazione e pirateria di prodotti, traffico illecito di beni culturali;

– per tutti gli altri reati, non ricompresi nell'elenco del paragrafo 1, lo "*Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento di congelamento o del provvedimento di confisca alla condizione che i fatti che hanno dato luogo al provvedimento costituiscano un reato ai sensi della legge dello Stato di esecuzione, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso ai sensi della legge dello Stato di emissione*". In tali casi, quindi, lo Stato "richiesto" può (e non deve) verificare il rispetto del principio della doppia incriminabilità.

Con riferimento alle 32 categorie di reato "*pare utile il richiamo della giurisprudenza interna che, occupandosi della previsione dell'art. 8 della l. n. 69/2005, attuativa del mandato di arresto europeo, ha più volte enunciato il principio per il quale l'elencazione dei reati che consentono di prescindere dalla verifica della doppia incriminazione non è indicativa di una specifica qualificazione giuridica del fatto, quanto piuttosto dell'appartenenza ad una categoria di delitti, definita secondo una tecnica descrittiva che tiene conto della necessità di rendere comprensibile l'oggetto del procedimento penale nei rapporti tra ordinamenti diversi dell'Unione europea (Cass. sez. VI, n. 5368 del 5.2.2020; Cass. sez. VI, n. 43536 del14.10.2014, che richiama la decisione C.G.UE del 3.5.2007 nella causa C-303/05)*"[47].

Anche la verifica della doppia imputabilità dovrebbe essere effettuata secondo criteri sostanziali e non formalistici. In particolare, l'Autorità competente dello Stato di esecuzione dovrebbe verificare, prescindendo dal *nomen juris*, se gli elementi di fatto alla base del reato sarebbero di per sé penalmente perseguibili anche nel territorio di quest'ultimo.

In tale contesto, "*appare utile il richiamo della giurisprudenza interna di legittimità, più volte espressasi con riferimento alla materia estradizionale, che, confrontandosi con l'analoga condizione prevista, in tema di mandato di arresto europeo (art. 7, comma 1 l. n. 69/2005), ha avuto modo di precisare che non è necessario che lo schema astratto della norma incriminatrice dell'ordinamento straniero trovi il suo esatto corrispondente in una*

47) Cfr. Ministero della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *Attuazione del regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.*

norma dell'ordinamento italiano, ma è sufficiente che la concreta fattispecie sia punibile come reato in entrambi gli ordinamenti, a nulla rilevando l'eventuale diversità, oltre che del trattamento sanzionatorio, anche del titolo e di tutti gli elementi richiesti per la configurazione del reato" (Cass. sez. VI, n. 35818 del 10.12.2020; Cass. sez. VI, n. 14511 del 28.3.2018; Cass. sez. VI, n. 22249 del 3.5.2017)[48].

2.6. Procedimento in materia penale e procedimento di prevenzione

La proposta di Regolamento, presentata dalla Commissione nel 2017, aveva un campo di applicazione limitato ai provvedimenti di congelamento e confisca disposti "*nel quadro di un procedimento penale*" (*criminal proceedings*), ovvero di un procedimento finalizzato all'accertamento giudiziario della responsabilità penale per specifici fatti.

È stata la rappresentanza italiana a sollecitare un ampliamento dell'ambito oggettivo del Regolamento, proponendone un estensione anche ai a provvedimenti di confisca senza condanna pronunciati in un procedimento di stampo civilistico o amministrativo[49].

A seguito dell'accordo dell'8 dicembre 2017, il Consiglio ha modificato l'art. 1.1 della proposta della Commissione, ampliando l'ambito di applicazione del principio del mutuo riconoscimento dal mero settore dei provvedimenti di congelamento e confisca disposti "*nel quadro di un procedimento penale*" (*criminal proceeding*) a quello ben più ampio dei provvedimenti disposti "*nel quadro di un procedimento in materia penale*" (*Proceeding in criminal matter*)[50].

Ai sensi del Considerando n. 13, il "*procedimento in materia penale è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale termine contempla pertanto tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato e non solo i provvedimenti che rientrano*

48) Cfr. Ministero della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit*.

49) Facendo riferimento alla nozione di "materia penale" adottata nella direttiva 2011/99 del 13.12.2011 sull'Ordine di Protezione Europeo delle Vittime (per consentire il riconoscimento a ordini di protezione delle vittime di reato assunti da un'autorità giudiziaria non solo penale, ma anche civile o amministrativa).

50) A.M. Maugeri, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Diritto penale contemporaneo*, consultabile su *https://www.penalecontemporaneo.it/upload/2944-maugeri2019a.*

nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE. Esso contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva". Sono, al contrario, esclusi dal raggio applicativo del Regolamento i provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa.

In tale contesto, il Ministero della Giustizia, con la circolare del 18 febbraio 2021[51], ha espressamente previsto che una corretta interpretazione del Regolamento porta ad estenderne il perimetro applicativo alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, che, pertanto, devono essere riconosciute ed eseguite anche negli Stati membri la cui legislazione nazionale non prevede tali provvedimenti.

Tale interpretazione scaturisce dalle seguenti considerazioni:

– ai sensi dell'art. 67, par. 3, del TFUE, uno degli obiettivi dell'Unione è "*adoperarsi per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, (...) nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali...*";

– secondo il citato considerando n. 13 il "*procedimento in materia penale*" è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e contempla anche i provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva;

– il titolo V del TFUE opera una distinzione tra "*cooperazione giudiziaria in materia penale*" (art. 82, par. 1, del TFUE) e "*cooperazione giudiziaria in materia civile*" (art. 81, par. 1, del TFUE). Pertanto, la nozione di materia penale può essere definita anche in modo negativo, nel senso che ne è esclusa la materia civile come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea;

– le caratteristiche sostanziali e procedurali delle misure di prevenzione ne giustificano oramai, a pieno titolo, la riconduzione all'autonomo concetto unionale di *criminal matters*: accertamento di pericolosità basato sul collegamento a specifiche fattispecie criminali, rilevanza dell'apprezzamento "indiziario", tipico della materia penale, riconoscimento di tutte le garanzie essenziali e dei rimedi previsti in ambito penale.

Tali considerazioni suscitano alcune riflessioni basate, principalmente, su quanto previsto nel considerando 13 in cui si precisa che la definizione di un autonomo concetto euro-unitario di "*procedimento in materia penale*" è avvenuta "*ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti*

51) Nello stesso senso, Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca, in data 12.01.2021.

dell'uomo". «*Ciò posto, serve ricordare che, senza alcuna soluzione di continuità, la Corte EDU ha costantemente escluso che le misure di prevenzione appartengano al concetto di "materia penale" come elaborato dalla stessa Corte a partire dalla celebre sentenza Engel c. Paesi Bassi del 1976 cui si deve la prima formulazione dei criteri, di seguito appunto denominati criteri Engel, solo in presenza dei quali un istituto acquisisce le caratteristiche per godere dello statuto garantistico riservato agli istituti formalmente penali*»[52].

La *non-conviction based confiscation*, un particolare tipo di «*confisca che viene adottata alla conclusione di un "processo sul patrimonio" in cui l'accertamento giurisdizionale si concentra sugli aspetti economici di un intero fenomeno criminale*»[53], rappresenta da anni uno degli strumenti più importanti per l'azione di contrasto all'infiltrazione mafiosa nel tessuto economico-sociale, in quanto consente di colpire al cuore le organizzazioni criminali aggredendone le ricchezze e i patrimoni accumulati in maniera illecita[54].

Tuttavia, l'acclarata rilevanza applicativa di queste misure incontra il problema della loro effettiva esecuzione una volta oltrepassati i confini nazionali.

A livello sovranazionale, come anticipato, questo profilo è stato interessato dal regolamento 2018/1805, che ha disciplinato la materia del reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca adottati a livello domestico[55].

In particolare, il sopra citato considerando n.13 prevede espressamente, come detto, che il Regolamento si applica a tutti i provvedimenti di congelamento e confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia penale.

In dottrina è stato sostenuto che, trattandosi di una confisca applicata in un procedimento in materia penale, e quindi connesso a un reato, tale normativa dovrebbe coprire anche quelle «*forme di confisca senza condanna dei patrimoni di sospetta origine criminale*»[56].

Ora, sebbene tale inquadramento rappresenti una grande conquista sotto il profilo della cooperazione internazionale nell'attività di contrasto alla criminalità

52) V.G. Giglio - E. Damante, *Il regolamento UE 2018/1805 e la sua presunta estensione alle misure preventive patrimoniali*, *op. cit.*

53) A. Balsamo, *Le misure patrimoniali tra armonizzazione e cooperazione giudiziaria internazionale*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, a cura di A. Balsamo - A. Mattarella - R. Tartaglia; in tema A.M. Maugeri, *La legittimità della confisca di prevenzione come modello di processo al patrimonio tra tendenze espansive e sollecitazioni sovranazionali*, in *RIDPP*, 2017.

54) G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008.

55) T. Trinchera, *Confisca senza condanna e diritto dell'Unione europea: nessun vincolo per il legislatore nazionale*, in *RIDPP*, 2020.

56) A.M. Maugeri, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019.

organizzata, in quanto consente di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione delle suddette misure anche all'estero, occorre evidenziare che il considerando in esame estromette dal campo di applicazione del regolamento i provvedimenti di sequestro e confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile e amministrativa, escludendo dunque la copertura regolamentare nei confronti di tutte quelle misure di prevenzione patrimoniali adottate in sede extrapenale.

Ciò pone delicatissimi problemi sul versante dell'efficacia dell'attività di contrasto alla nuova dimensione assunta dagli odierni fenomeni criminali, in quanto viene significativamente delimitata la portata applicativa di tali strumenti.

Tuttavia, è proprio in questa cornice che si può apprezzare, a distanza di vent'anni, l'intrinseca modernità della Convenzione di Palermo[57].

L'esigenza di garantire il reciproco riconoscimento e l'esecuzione al di fuori dei confini nazionali dei provvedimenti di congelamento e confisca di qualsivoglia natura, sia penale che extrapenale, trova infatti conferma nell'art. 13 della predetta Convenzione.

Quest'ultimo, nel prevedere degli specifici obblighi[58] ascritti agli "Stati Parte" nell'ottica di una più intensa cooperazione internazionale in materia di congelamento e confisca, non fa alcun riferimento alla natura del procedimento nel quale tali provvedimenti entrano in gioco, aderendo pienamente, così, a quelle nozioni di congelamento[59] e confisca[60] contenute nell'art. 2 della

57) Cfr. Cap. II, Par. 2.1 e A. Balsamo, *Le misure patrimoniali tra armonizzazione e cooperazione giudiziaria internazionale*, *op. cit*.

58) Art. 13 Convenzione di Palermo: «*Uno Stato Parte che ha ricevuto una richiesta da un altro Stato Parte che ha giurisdizione su un reato di cui alla presente Convenzione per la confisca di proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 12 paragrafo 1 della presente Convenzione, situati sul suo territorio, presenta, nella più ampia misura possibile nell'ambito del suo ordinamento giuridico interno: a) la richiesta alle sue autorità competenti al fine di ottenere un provvedimento di confisca e, se tale provvedimento è accordato, dà esecuzione ad esso; o b) alle sue autorità competenti, affinché sia eseguito nella misura richiesta, un ordine di confisca emesso da un tribunale situato sul territorio dello Stato Parte richiedente conformemente all'articolo 12 paragrafo 1 della presente Convenzione nella misura in cui riguarda il provento del reato, beni, attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 12 paragrafo 1, situati sul territorio dello Stato Parte richiesto. A seguito di richiesta da parte di un altro Stato Parte che ha giurisdizione relativamente ad un reato di cui alla presente Convenzione, lo Stato Parte richiesto adotta misure per identificare, localizzare, congelare o sequestrare i proventi di reato, i beni, le attrezzature o altri strumenti di cui all'articolo 12 paragrafo 1 della presente Convenzione ai fini di un'eventuale confisca decretata o dallo Stato Parte richiedente o, ai sensi della richiesta di cui al paragrafo 1 del presente articolo, dallo Stato Parte richiesto*».

59) Art. 2, lett. f, Convenzione di Palermo: «*"Congelamento o sequestro" indicano l'interdizione temporanea del trasferimento, della conversione, cessione o movimento dei beni, o la custodia o il controllo temporanei dei beni conformemente ad un provvedimento emesso da un tribunale o altra autorità competente*».

60) Art. 2, lett. g, Convenzione di Palermo: «*"Confisca", che include – laddove applicabile – l'ipotesi di espropriazione, indica la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente*».

Convenzione, le quali prescindono dal carattere penale o extrapenale della decisione emessa dall'autorità giudiziaria competente.

L'attualità di questa impostazione trova un espresso riconoscimento nel paragrafo operativo n. 7 della cosiddetta "*Risoluzione Falcone*" del 16 ottobre 2020[61], che promuove l'utilizzo della Convenzione di Palermo come base giuridica per il riconoscimento e l'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali, nell'ottica di una più efficace cooperazione internazionale nell'attività di contrasto alla nuova dimensione economica della mafia[62].

L'efficienza di tali misure, tuttavia, si scontra con il fatto che sono emersi diversi aspetti problematici in merito alla gestione dei beni confiscati indipendentemente da una condanna.

In particolare, i principali aspetti critici in tema risiedono negli elevati costi di custodia dei patrimoni mobiliari e immobiliari confiscati alle mafie e nell'individuazione dei soggetti incaricati della gestione dei medesimi.

Il rischio che, in ragione delle ingenti spese di custodia, si determini una stortura nella procedura di assegnazione dell'amministrazione dei beni confiscati impone l'adozione di adeguati sistemi di controllo che consentano, da un lato, di evitare che l'attività di gestione diventi un'ulteriore occasione economica per le associazioni criminali e, dall'altro, di scongiurare qualsiasi infiltrazione illegale nel procedimento di risocializzazione del bene[63].

---

61) L'Italia alla riunione plenaria della Conferenza delle Parti della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, tenutasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, ha visto approvate due sue risoluzioni che hanno incontrato il favore delle altre nazioni. Con la seconda, in particolare, che prende il nome di *Risoluzione Falcone*, si potenzia il contrasto alla dimensione economica della criminalità e, più in generale, si offrono strumenti sempre più avanzati di prevenzione e di repressione delle nuove forme di criminalità. Nel documento italiano si fa chiaro riferimento alla cooperazione globale contro le conseguenze socio-economiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale. La Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, si sta sempre più dimostrando l'unico vero strumento globale di cooperazione giudiziaria. Più attuale oggi di quanto non fosse all'inizio, la Convenzione fornisce strumenti ai Paesi aderenti (190 sui 193 che fanno parte dell'ONU) per prevenire e combattere tutte le forme di criminalità organizzata. Nel predetto documento si invitano gli Stati a condurre indagini economiche, a «*seguire il denaro*» con strumenti di indagine finanziaria e a identificare e interrompere qualsiasi legame tra criminalità organizzata transnazionale, corruzione, riciclaggio e finanziamento del terrorismo e a utilizzare la Convenzione di Palermo come base giuridica per un'efficace cooperazione internazionale finalizzata al sequestro, alla confisca dei guadagni illeciti indipendentemente dalla condanna penale.

62) Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit.*

63) *Progetto Icaro. Il riuso sociale dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità nel panorama normativo europeo: una ricerca comparativa sulla legislazione comunitaria e sugli ordinamenti nazionali*, in: *https://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Il-riuso-sociale-aziende-confiscate.*

2.7. I provvedimenti

Con riferimento ai provvedimenti, il Regolamento viene applicato a tutto il ricco ed eterogeneo strumentario di *asset recovery* previsto dal nostro ordinamento giuridico ed in particolare alle seguenti misure:

– la confisca tradizionale (misura di sicurezza) prevista dal codice penale all'art. 240 e le numerose ipotesi di confisca obbligatoria del profitto di reato inserite nel nostro ordinamento giuridico;

– la confisca applicabile alla persona giuridica ex art. 19 d.lgs. 231/2001;

– la confisca per equivalente (o di valore), nelle sue plurime declinazioni;

– la confisca estesa o allargata, nelle sue plurime declinazioni, tra cui le ipotesi previste dall'art. 240-*bis* c.p.;

– le misure di prevenzione patrimoniali;

– i provvedimenti di sequestro finalizzati alla confisca.

2.8. Le autorità di emissione e di esecuzione

Occorre premettere che, proprio con riferimento all'adeguamento della normativa nazionale ai regolamenti europei e, in particolare, al regolamento (UE) 2018/1805, con la legge 4 agosto, n. 127 avente ad oggetto la "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021*"[64], sono state emanate disposizioni di delega riguardanti il recepimento di 14 direttive europee e l'adeguamento della normativa nazionale a 22 regolamenti europei e a una raccomandazione.

In particolare l'art. 12 del citato provvedimento normativo, reca i principi e i criteri direttivi per l'adeguamento della normativa nazionale al predetto regolamento (UE) 2018/1805.

Tornando al Regolamento, l'art. 2 riporta le definizioni, utili per l'applicazione dell'atto normativo.

In particolare, lo "Stato di emissione" viene individuato come il Paese membro nel quale è emesso un provvedimento di congelamento o un provvedimento di confisca.

Quello "di esecuzione" è lo Stato al quale è trasmesso un provvedimento a fini di riconoscimento ed esecuzione.

64) Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2022.

Parallelamente, l'"Autorità di emissione":

– in relazione a un provvedimento di congelamento, è un organo giurisdizionale, un tribunale o un pubblico ministero competente nel caso interessato ovvero un'altra autorità competente designata come tale dallo Stato di emissione e che ha competenza in ambito penale a disporre il congelamento. Inoltre, prima di essere trasmesso all'autorità di esecuzione, il provvedimento di congelamento è convalidato da un organo giurisdizionale, un tribunale o un pubblico ministero nello Stato di emissione previo esame della sua conformità alle condizioni di emissione di un tale provvedimento ai sensi del presente regolamento;

– in relazione a un provvedimento di confisca, un'autorità designata come tale dallo Stato di emissione e che è competente in ambito penale a eseguire un provvedimento di confisca emesso da un organo giurisdizionale in conformità del diritto nazionale.

L'"Autorità di esecuzione", invece, è un'autorità competente a riconoscere un provvedimento di congelamento o un provvedimento di confisca e ad assicurarne l'esecuzione conformemente al regolamento e alle procedure applicabili ai sensi del diritto nazionale per il congelamento e la confisca di beni.

Qualora tali procedure prevedano che un organo giurisdizionale registri il provvedimento e ne autorizzi l'esecuzione, l'autorità di esecuzione comprende l'autorità competente a chiedere tale registrazione e autorizzazione.

Con riferimento al diritto interno[65], sulla base delle notifiche effettuate ai sensi dell'art. 24 del Regolamento:

– per l'emissione di un provvedimento di congelamento è competente il pubblico ministero o il giudice che nell'ambito di un procedimento in materia penale ha emesso un provvedimento di congelamento (sequestro);

– per l'emissione di un provvedimento di confisca è competente il pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione o il pubblico ministero presso il tribunale o la Corte d'appello che ha disposto i provvedimenti di confisca previsti dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione;

– per l'esecuzione di un provvedimento di congelamento è competente il pubblico ministero presso il tribunale del luogo nel quale si trova il bene, che a tal fine presenta le proprie richieste al giudice per le indagini preliminari. Quando un provvedimento di congelamento riguarda più beni che si trovano in diversi circondari, per l'esecuzione è competente il pubblico ministero presso il tribunale del circondario nel quale si trova il maggior numero di beni;

– per l'esecuzione di un provvedimento di confisca è competente la Corte d'appello del luogo nel quale si trova il bene o, qualora la decisione

65) Cfr. Ministero della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit.*

di confisca concerna una somma di denaro, quella del luogo dove la persona dispone di beni o di un reddito. Se tale luogo non è noto, è competente la Corte d'appello del luogo dove la persona nei cui confronti è stata emessa la decisione di confisca risiede o, nel caso di persona giuridica, ha la propria sede sociale. Se i beni sono dislocati in più luoghi, si fa riferimento al luogo dove si trova il bene di maggior valore. Se la competenza non può essere così determinata, è competente la Corte d'appello di Roma.

Il Ministero della Giustizia, inoltre, costituisce l'"Autorità centrale" ai sensi dell'art. 24 del Regolamento[66].

Il "soggetto colpito", invece, è la persona fisica o giuridica contro la quale è stato emesso un provvedimento di congelamento o un provvedimento di confisca, o la persona fisica o giuridica che possiede i beni oggetto di tale provvedimento, nonché i terzi i cui diritti relativi a questi beni sono direttamente lesi da detto provvedimento secondo il diritto dello Stato di esecuzione[67].

2.9. Il procedimento: trasmissione, riconoscimento ed esecuzione

Gli artt. 7 e 18, par. 1, prevedono che l'Autorità di esecuzione riconosca il provvedimento di congelamento o confisca trasmesso con l'emissione del relativo certificato e adotti le misure necessarie per la sua esecuzione alla stessa stregua di un provvedimento di congelamento o confisca nazionale emesso da un'Autorità dello Stato di esecuzione[68], a meno che non venga addotto uno dei motivi di non riconoscimento e di non esecuzione previsti dagli artt. 8 e 19 o uno dei motivi di rinvio previsti dagli artt. 10 e 21.

2.9.1. La trasmissione del certificato

Lo strumento per l'avvio di una procedura di cooperazione è, sia per il congelamento che per la confisca, l'emissione di un certificato standard

66) Art. 24, par. 2, del Regolamento: "*Se la struttura del proprio ordinamento giuridico interno lo rende necessario, ogni Stato membro può designare una o più autorità centrali quali responsabili della trasmissione e della ricezione amministrativa dei certificati di congelamento e di confisca e dell'assistenza da fornire alle sue autorità competenti. Ciascuno Stato membro informa la Commissione in merito alle autorità così designate*".

67) Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit.*

68) Art. 32 del Regolamento: "*In seguito all'esecuzione del provvedimento di congelamento o alla decisione di riconoscere ed eseguire il provvedimento di confisca, l'autorità di esecuzione, per quanto possibile, informa senza indugio i soggetti colpiti di cui ha conoscenza di tale esecuzione e tale decisione in conformità delle procedure previste dal proprio diritto nazionale*".

(Allegati I e II del Regolamento), ossia di un formulario che, ai sensi degli artt. 6 e 17, deve essere compilato e firmato dall'autorità di emissione, con la certificazione che le informazioni in esso contenute sono esatte e corrette, per essere poi trasmesso all'autorità di esecuzione.

Tali certificati, dovranno essere corredati da una traduzione in una delle lingue ufficiali dello Stato di esecuzione, ovvero in una o più lingue ufficiali dell'Unione che lo Stato di esecuzione abbia dichiarato di accettare (artt. 6 e 17 paragrafi 2 e 3)[69].

Il certificato di congelamento o confisca (e la loro corretta ed accurata compilazione), oltre a rispondere alle medesime funzioni proprie degli altri certificati previsti per le diverse procedure di cooperazione, dovrà assolvere al fondamentale compito di fornire alle competenti autorità estere tutte le informazioni di rilievo in merito alla tipologia di provvedimento di sequestro o confisca di cui viene richiesta l'esecuzione.

In caso di provvedimento di congelamento concernente una somma di denaro, qualora l'autorità di emissione abbia fondati motivi di ritenere che il soggetto nei confronti del quale è stato emesso il provvedimento di congelamento disponga di beni o di un reddito in uno Stato membro, essa trasmette il certificato di congelamento a tale Stato membro.

In caso di provvedimento di congelamento concernente beni specifici, qualora l'autorità di emissione abbia fondati motivi di ritenere che tali beni siano ubicati in uno Stato membro, essa trasmette il certificato di congelamento a tale Stato membro.

La regola generale prevede che il certificato di congelamento è trasmesso a un solo Stato di esecuzione per volta. Tuttavia, in caso di provvedimento di congelamento concernente beni specifici, il certificato può essere trasmesso contemporaneamente a più di uno Stato di esecuzione qualora:

– l'Autorità di emissione abbia fondati motivi per ritenere che diversi beni oggetto del provvedimento siano ubicati in Stati di esecuzione diversi;

– il congelamento di un bene specifico oggetto del provvedimento di congelamento richieda azioni in più di uno Stato di esecuzione.

In caso di provvedimento di congelamento concernente una somma di denaro, il certificato può essere trasmesso contemporaneamente a più di uno Stato di esecuzione solo se l'Autorità di emissione ritiene che vi sia una necessità specifica per farlo, in particolare quando il valore stimato dei beni che possono essere sottoposti a sequestro nello Stato di emissione e in qualsiasi

69) In ogni caso, per favorire la speditezza del procedimento gli artt. 4 e 14 parr. 2 prevedono che, qualora lo Stato di esecuzione richieda la trasmissione anche dell'originale o di copia autenticata del provvedimento di congelamento o confisca, soltanto il certificato deve essere tradotto.

Stato di esecuzione non è probabilmente sufficiente ai fini del congelamento dell'intero importo oggetto del provvedimento.

Il certificato di congelamento è accompagnato da un certificato di confisca ovvero contiene l'istruzione secondo cui i beni devono rimanere congelati nello Stato di esecuzione in attesa della trasmissione e dell'esecuzione del provvedimento di confisca.

Quanto alle modalità di trasmissione del certificato, gli artt. 4 e 14 par. 1 si limitano a richiedere l'utilizzo di "*qualsiasi mezzo che consenta di conservare una traccia scritta in condizioni che permettano all'autorità di esecuzione di stabilire l'autenticità del certificato*". "*Poiché si tratta di disposizione mutuata da precedenti strumenti eurounitari di cooperazione giudiziaria, quali per esempio l'ordine europeo d'indagine penale, si può tranquillamente affermare, sulla scorta dell'esperienza maturata in relazione a tali strumenti, che i certificati di congelamento e confisca potranno essere semplicemente scansionati e trasmessi, in formato pdf, quale allegato a un'ordinaria e-mail*"[70].

Per assicurare celerità alla procedura di cooperazione, il certificato di congelamento o confisca *standard* dovrebbe contenere tutte le informazioni necessarie per consentire all'autorità di esecuzione di decidere in merito al riconoscimento ed all'esecuzione del provvedimento trasmesso.

E infatti il Regolamento non richiede che, unitamente al certificato, l'autorità di emissione trasmetta anche il provvedimento interno che ha disposto la misura di blocco o ablazione. Tuttavia, a norma del par. 2 degli artt. 4 e 14, gli Stati membri possono effettuare una dichiarazione secondo cui, "*quando è loro trasmesso un certificato*" di congelamento o confisca, "*l'autorità di emissione deve trasmettere, unitamente al certificato... il provvedimento (...) originale o una sua copia autenticata*".

L'Italia ha reso tale dichiarazione e, pertanto, nelle procedure passive, le autorità emittenti degli altri Stati membri devono trasmettere alle autorità di esecuzione italiane, insieme al certificato, anche l'originale o copia autenticata del provvedimento di congelamento o confisca.

Per quanto riguarda le procedure attive, invece, occorre verificare se lo Stato di esecuzione di volta in volta interessato abbia o meno reso analoga dichiarazione.

"*Avendo l'Italia indicato il Ministero della Giustizia quale Autorità centrale, ai sensi dell'art. 24 par. 2, sarà al Ministero che le autorità emittenti degli altri Stati membri devono trasmettere i certificati per il successivo*

70) Cfr. Ministero della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit*.

inoltro alle competenti autorità giudiziarie italiane; nelle procedure attive le nostre autorità giudiziarie competenti per l'emissione devono trasmettere il certificato attraverso il Ministero della Giustizia che svolge, nelle procedure di cooperazione disciplinate dal Regolamento, il medesimo ruolo amministrativo e di assistenza che svolge per l'esecuzione dei mandati di arresto europei, ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI"[71].

2.9.2. Riconoscimento ed esecuzione

L'autorità di esecuzione riconosce i provvedimenti di congelamento e di esecuzione trasmessi e assume le misure necessarie alla loro esecuzione con le stesse modalità usate per i provvedimenti nazionali emessi da un'Autorità dello Stato di esecuzione, salvo che non ricorrano i motivi di non riconoscimento e di non esecuzione di cui si dirà nel prosieguo del presente elaborato.

Con riferimento al sequestro, l'Autorità di esecuzione prende una decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione del provvedimento di congelamento ed esegue tale decisione senza indugio e con la stessa velocità e la stessa priorità usate in casi interni analoghi.

Se l'autorità di emissione ha indicato nel certificato che l'esecuzione del provvedimento deve essere effettuata in una data specifica, l'autorità di esecuzione "*tiene nel massimo conto possibile tale indicazione*".

Qualora l'Autorità di emissione abbia indicato nel certificato di congelamento che è necessario procedere con immediatezza in quanto sussistono motivi legittimi per ritenere che i beni in questione saranno a breve rimossi o distrutti, o in considerazione di eventuali esigenze investigative o procedurali, l'autorità di esecuzione decide sul riconoscimento entro 48 ore dal ricevimento[72].

L'Autorità di esecuzione, senza indugio e facendo ricorso a qualsiasi mezzo che consenta di conservare una traccia scritta, comunica a quella di emissione la decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione del provvedimento di congelamento.

Se non è possibile rispettare il termine l'Autorità di esecuzione, tempestivamente e con qualsiasi mezzo, informa l'Autorità di emissione, indicando i motivi del ritardo, e avvia una consultazione per individuare la tempistica più appropriata per riconoscere ed eseguire il provvedimento.

Se non sussistono motivi di rinvio, l'Autorità di esecuzione prende le

71) Cfr. Ministero della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit*.
72) Cfr. art. 9 par. 3.

misure concrete necessarie per eseguire il provvedimento di confisca "*senza indugio e almeno con la stessa velocità e la stessa priorità usate per un simile caso nazionale*".

Disposizioni specifiche sono previste dall'articolo 20 del Regolamento con riferimento ai provvedimenti di confisca. In particolare, la decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione deve avvenire, come detto, "*senza indugio*" e, comunque, entro 45 giorni dal ricevimento del certificato e deve essere comunicata "*con qualsiasi mezzo che consenta di conservare traccia scritta*"[73].

2.9.3. I motivi di non riconoscimento e non esecuzione

Il Regolamento prevede espressamente alcuni casi in cui l'Autorità di esecuzione può rifiutarsi di dare esecuzione ai provvedimenti.

Si tratta di una mera facoltà in quanto gli articoli 8 e 19 espressamente prevedono che "*l'autorità di esecuzione può decidere di non riconoscere o non dare esecuzione a un provvedimento di congelamento/confisca solo se…*".

I motivi di non riconoscimento e di non esecuzione riguardano:

– l'esecuzione del provvedimento di congelamento o confisca è contraria al principio del *ne bis in idem*. *«Si tratta di motivo di non riconoscimento già previsto, con analoga formulazione, dagli artt. 7 e 8 delle decisioni-quadro 2003/577 e 2006/783, e che il legislatore italiano aveva rispettivamente trasposto nella disposizione di cui all'art. 6, comma 4, lett. d), d.lgs. n. 35/2016 ("se dalle informazioni contenute nel certificato risulta evidente la violazione del divieto di un secondo giudizio, ai sensi dell'art. 649 c.p.p.") e nella disposizione di cui all'art. 6, comma 1, lett. b) d.lgs. n.137/2015, che contemplava tale motivo di rifiuto per i casi in cui "una decisione di confisca risulta essere già stata emessa, in via definitiva, per gli stessi fatti e nei confronti della stessa persona da uno degli Stati membri dell'Unione europea»*[74];

– l'esistenza di privilegi o immunità a norma del diritto dello Stato di esecuzione che in tale Stato impedirebbero il congelamento o la confisca dei beni interessati nonché di norme "*sulla determinazione o limitazione della responsabilità penale attinenti alla libertà di stampa o di espressione in altri mezzi di comunicazione, che impediscono l'esecuzione del provvedimento di congelamento o confisca*";

73) Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit*.

74) Cfr. Ministero Della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit*.

– l'incompletezza o la manifesta inesattezza del certificato di congelamento o confisca, sempre che l'Autorità di emissione non abbia provveduto a completare o emendare lo stesso certificato;

– il provvedimento di congelamento o confisca si riferisce a un reato commesso in tutto o in parte al di fuori dello Stato di emissione e in tutto o in parte nello Stato di esecuzione, quando la condotta per la quale il congelamento o la confisca sono stati disposti non costituisce reato secondo il diritto dello Stato di esecuzione;

– il mancato rispetto della condizione della doppia incriminazione, limitatamente ai reati di cui all'articolo 3, par. 2[75]. Il medesimo articolo prevede che per i reati diversi da quelli previsti dal par.1, ciascuno Stato possa subordinare il riconoscimento del provvedimento di congelamento o confisca alla condizione che i fatti che hanno dato luogo allo stesso provvedimento costituiscano reato anche ai sensi della legge dello Stato di esecuzione. "*L'Italia si è avvalsa di tale facoltà rendendo la relativa dichiarazione, con la conseguenza che, per i reati diversi dai cosiddetti eurocrimes, il competente Gip o la competente Corte d'appello, quale autorità di esecuzione, dovranno verificare se i fatti posti alla base del provvedimento di congelamento o confisca costituiscano reato anche ai sensi della legge italiana*"[76];

– la violazione dei diritti fondamentali. La previsione si collega al Considerando n. 16 secondo cui l'applicazione del Regolamento "*non ha come effetto di modificare l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i principi giuridici enunciati all'art. 6 del trattato sull'Unione europea*" e al Considerando n. 17, in base al quale il Regolamento deve essere applicato nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Con riferimento alle sole ipotesi di confisca, il Regolamento prevede, all'articolo 19, i seguenti motivi di non esecuzione:

– "*i diritti dei soggetti colpiti renderebbero impossibile, a norma del diritto dello Stato di esecuzione, l'esecuzione del provvedimento di confisca, anche qualora tale impossibilità sia conseguenza dell'applicazione di mezzi di impugnazione ai sensi dell'articolo 33*"."*Può dirsi che il riconoscimento potrà essere rifiutato quando l'esecuzione del provvedimento di confisca sia*

75) Tuttavia, cfr. art. 8, lett. e), e art. 19, lett. f), secondo cui "*nei casi riguardanti la disciplina in materia di tasse e imposte, o di dogana e di cambio, il riconoscimento o l'esecuzione del provvedimento di confisca non può essere rifiutata a motivo del fatto che il diritto dello Stato di esecuzione non impone lo stesso tipo di tasse o di imposte o non contempla lo stesso tipo di disciplina in materia di tasse e imposte, o di dogana e di cambio, del diritto dello Stato di emissione*".

76) Cfr. Ministero Della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit.*

incompatibile con la tutela che l'ordinamento dello Stato di esecuzione assicura ai soggetti (diversi da quello contro il quale il provvedimento ablatorio è diretto) titolari di diritti sui beni interessati. Le ipotesi che appaiono senz'altro riconducibili al motivo di non riconoscimento in esame sono, in primo luogo, quelle in cui… l'esecuzione del provvedimento di confisca inciderebbe sui diritti acquisiti in buona fede da soggetti terzi estranei al reato"[77];

– in base al certificato di confisca, il soggetto contro il quale è stato emesso il provvedimento di confisca non è comparso personalmente al processo che ha dato luogo al provvedimento di confisca legato a una condanna definitiva, a meno che il certificato di confisca attesti che lo stesso abbia avuto la possibilità di partecipare al procedimento ovvero che non si sia opposto al provvedimento di confisca. "*Il motivo di rifiuto appena riportato trova puntuale corrispondenza nel contenuto del certificato standard di confisca, nel quale, infatti, la Sezione H (Procedimento che ha dato luogo al provvedimento di confisca) richiede di fornire informazioni sulla partecipazione al procedimento del soggetto contro il quale la confisca è ordinata, riproducendo le diverse alternative contemplate nella formulazione del motivo di rifiuto*"[78].

2.9.4. Rinvio del riconoscimento o dell'esecuzione

È possibile, ai sensi degli articoli 10 e 21 del Regolamento, che lo Stato di esecuzione possa rinviare il riconoscimento o l'esecuzione del provvedimento di congelamento o confisca. Tale rinvio può essere disposto:

– qualora l'esecuzione del provvedimento possa pregiudicare un'indagine penale in corso;

– nei casi in cui il bene sia già oggetto di un provvedimento di congelamento o confisca nello Stato di esecuzione.

Per i provvedimenti di confisca si aggiungono, nell'art. 21, le due seguenti ulteriori ipotesi di rinvio del riconoscimento o dell'esecuzione:

– qualora si ritenga, nel caso di una confisca concernente una somma di danaro, che vi sia il rischio che l'importo totale risultante dall'esecuzione del provvedimento ablatorio possa superare notevolmente l'importo della misura, a causa della sua esecuzione simultanea in più di uno Stato membro;

– nel caso in cui sia stato esperito un mezzo di impugnazione.

In ogni caso, le decisioni assunte dall'Autorità di esecuzione andranno comunicate, con specifica motivazione, a quella di emissione.

77) Cfr. Ministero Della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit*.
78) Cfr. Ministero Della Giustizia, Circolare 18 febbraio 2021, *op. cit*.

2.10. Destinazione dei beni confiscati

L'articolo 30 del Regolamento contiene un'articolata disciplina sulla destinazione dei beni confiscati. In particolare prevede che – fatte salve le circostanze di restituzione o di risarcimento delle vittime – lo Stato di esecuzione, "*salvo se diversamente concordato dagli Stati membri interessati*", stabilisce la destinazione della somma di denaro ottenuta in conseguenza dell'esecuzione del provvedimento di confisca come di seguito descritto:

– se l'importo ottenuto con l'esecuzione del provvedimento di confisca è pari o inferiore a € 10.000, esso spetta allo Stato di esecuzione;

– se l'importo ottenuto con l'esecuzione del provvedimento di confisca è superiore a € 10.000, il 50% di tale importo deve essere trasferito dallo Stato di esecuzione allo Stato di emissione.

Un bene diverso da una somma di denaro ottenuto in conseguenza dell'esecuzione del provvedimento di confisca può essere:

– venduto, nel qual caso la destinazione dei proventi della vendita le regole sopra riportate;

– trasferito allo Stato di emissione, a condizione che, se il provvedimento di confisca riguarda una somma di denaro, l'autorità di emissione abbia acconsentito al trasferimento del bene allo Stato di emissione;

– utilizzato in qualsiasi altro modo, conformemente al diritto dello Stato di esecuzione;

– usato per scopi di interesse pubblico o sociali nello Stato di esecuzione conformemente al proprio diritto, previo accordo dello Stato di emissione.

3. La cooperazione internazionale di polizia: gli uffici nazionali per il recupero dei beni

3.1. Premessa

La crescente globalizzazione dell'economia e dei sistemi finanziari sviluppatasi negli ultimi decenni unitamente alle incessanti innovazioni della tecnologia hanno finito per influenzare anche le strategie della criminalità anche di tipo organizzato, sempre più orientata, come già visto, verso attività illecite transnazionali che coinvolgono gruppi dislocati in diversi Stati membri dell'Unione europea ed in aree più lontane del pianeta.

Nella lotta a tali forme di illegalità, gli organismi internazionali, ancor più rispetto al passato, rivestono un ruolo determinante, contribuendo a faci-

litare un necessario processo di sviluppo e di affinamento delle politiche regolatorie a livello nazionale, allo scopo di favorire lo scambio di informazioni e lo svolgimento di indagini finalizzate al contrasto dei reati transfrontalieri, basate sul noto principio "*follow the money*".

Vero e proprio pioniere di un metodo d'indagine che vedeva nel lavoro in pool e nella cooperazione giudiziaria internazionale i suoi cardini, il magistrato Giovanni Falcone elaborò la citata celebre strategia investigativa "*follow the money*" per scandagliare il livello dell'infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale e imprenditoriale[79].

In tale scenario, l'esigenza di rendere più efficace la cooperazione internazionale, in particolar modo quella di polizia, per facilitare l'individuazione di proventi e beni che possono essere aggrediti sul fronte patrimoniale, è stata progressivamente sempre più avvertita a livello europeo determinando, negli ultimi anni, una totale inversione di tendenza sia nella specifica legislazione comunitaria che, nei trattati e nelle convenzioni internazionali sul tema (ad esempio la Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio del 1990 e la Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000)[80].

A livello europeo, invece, il processo di integrazione tra i Paesi membri dell'Unione diede vita all'Agenzia europea di Polizia, Europol, cui sono affidate importanti funzioni.

Infatti, oltre allo scambio di informazioni ed all'analisi dei dati delle operazioni di polizia, l'Agenzia è competente, da un lato, nello studio dei fenomeni criminali che interessano i Paesi membri e, dall'altro, nel coordinamento di operazioni investigative svolte dalle autorità degli Stati membri che possono prevedere anche l'utilizzo di unità operative miste.

Un più efficace contrasto al crimine organizzato internazionale si ottiene, poi, con l'armonizzazione delle legislazioni penali, sia con riferimento alla definizione delle fattispecie incriminatrici che delle relative sanzioni.

Sotto questo profilo, la Convenzione O.N.U. contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo del 2000) e le varie ratifiche negli ordinamenti nazionali, hanno fornito agli investigatori preziosi strumenti per fronteggiare la minaccia in esame.

In Italia, in particolare, la legge 16 marzo 2006, n. 146 ha introdotto, per la prima volta, la fattispecie di "reato transnazionale": figura giuridica

---

79) C. Orlando, *Crimine Organizzato e pandemia: l'intervento programmatico della "risoluzione Falcone"*, in *Legislazione penale*, 2021.

80) Guardia Di Finanza, *Manuale operativo della cooperazione internazionale del Comando Generale - II Reparto Coordinamento Informativo e Relazioni Internazionali - Ufficio Cooperazione Internazionale e Rapporti con Enti Collaterali*, Roma, 2020.

caratterizzata dagli effetti che produce in un altro o in altri Stati ovvero dalla sua realizzazione frazionata in più di uno Stato.

Da quanto accennato emerge quindi che, alla criminalità organizzata transnazionale deve corrispondere un assetto normativo quanto più possibile omogeneo tra i vari Paesi interessati, autorità investigative con competenze o con capacità di coordinamento sovranazionali ed, infine, un migliore raccordo tra gli organi di giustizia penale.

Solo attraverso un simile quadro d'insieme sarà possibile condurre una concreta funzione di contrasto patrimoniale specie nei confronti di quelle organizzazioni capaci di riciclare e reimpiegare i propri guadagni illeciti in altri Stati[81].

3.2. Le tipologie di cooperazione internazionale di polizia

La cooperazione internazionale di polizia, in base alla natura giuridica ed all'utilizzabilità delle informazioni acquisite, può essere distinta in due tipologie:

– quella convenzionale tra polizie (Interpol) e quella legale prevista da regolamenti comunitari o da convenzioni ratificate dall'Italia (Europol; S.I.Re.N.E.; A.R.O.). Questo tipo di cooperazione viene gestita attraverso il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (S.C.I.P.);

– quella informale o d'intelligence, basata sulla spontanea attività bilaterale di scambio informativo, in assenza di specifici strumenti di diritto internazionale (si pensi, ad esempio, agli accordi stipulati direttamente dalle singole forze di polizia con le omologhe agenzie di law enforcement operanti all'estero, o alla rete degli "Esperti" dislocata presso le principali rappresentanze diplomatiche italiane[82]).

Le informazioni acquisite tramite i canali di cooperazione dovranno essere valutate con attenzione per quanto riguarda la loro utilizzabilità nei procedimenti, ovvero occorrerà verificare se siano previsti limiti relativi o divieti di diffusione a organismi terzi.

---

81) Scuola Di Polizia Economico-Finanziaria Della Guardia Di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit*.

82) Sul punto, giova evidenziare, ad esempio, che la rete degli Esperti della Guardia di Finanza è prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 68 del 2001 che consente al Corpo di destinare fuori dal territorio nazionale il proprio personale, al fine di promuovere e attuare forme di cooperazione operativa, a livello internazionale, con Organismi collaterali esteri, per il contrasto delle violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

Al riguardo occorre tenere presenti i seguenti principi:

– reciprocità: uno Stato può richiedere solo la tipologia di informazioni che fornirebbe ad una eventuale richiesta dell'altro Stato;

– equivalenza: possibilità di uno Stato di non fornire al richiedente più informazioni di quelle ottenibili dalle autorità nazionali;

– sussidiarietà: possibilità di formulare una richiesta di informazioni solo dopo aver esaurito il ricorso ad ogni possibile strumento nazionale a disposizione.

3.2.1. Il servizio per la cooperazione internazionale di polizia (S.C.I.P.)

In Italia, la cooperazione internazionale di polizia si svolge attraverso il citato "Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (S.C.I.P.)", quale organo centrale competente[83].

Il Servizio si occupa dello scambio informativo ed operativo in costante raccordo con le specifiche strutture previste dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza, dall'Arma dei Carabinieri e dal Comando generale della Guardia di Finanza.

In particolare, tale Organismo provvede alla:

– cooperazione tecnico-operativa di polizia con i Paesi esteri nella lotta al crimine organizzato transnazionale (ad esempio, traffico di stupefacenti, riciclaggio, traffico di autoveicoli, falso nummario, criminalità informatica ed ambientale);

– assistenza giudiziaria;

– gestione degli "Esperti per la sicurezza", che costituisce una ulteriore rete di collegamento utile per l'acquisizione di dati sui fenomeni criminali di tipo transnazionale.

3.3. L'O.I.P.C. - Interpol

L'Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale - Interpol si occupa di cooperazione di polizia e di contrasto al crimine internazionale.

Attualmente, ne fanno parte 194 Paesi membri ed ha sede a Lione, in Francia.

---

83) Il Servizio è stato istituito nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Criminale con il decreto del Ministro dell'Interno datato 25 ottobre 2000. Ai sensi di tale decreto (art. 3), il Servizio indirizza, cura e agevola lo scambio informativo ed operativo in materia di cooperazione internazionale di polizia, in costante raccordo con le componenti organiche del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dei Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza connotate da una proiezione internazionale.

In particolare, l'Interpol fornisce supporto ai Paesi aderenti nell'azione di contrasto al crimine organizzato nelle seguenti 3 aree principali di interesse:

– antiterrorismo;

– crimine organizzato e criminalità emergente (tra gli altri: corruzione, contraffazione di valuta, traffico di droga e di armi, tratta di essere umani, crimini di guerra);

– cybercrime.

L'Organismo internazionale, oltre ad agevolare lo scambio informativo, favorisce altresì la raccolta delle prove, l'identificazione e la ricerca dei responsabili delle attività criminali investigate[84].

3.4. Europol

L'Agenzia Europol, oggi denominata Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto, costituisce un importante canale di cooperazione, regolamentato dalla normativa europea[85], attivo nell'ambito dei Paesi aderenti all'Unione.

Sotto il profilo operativo, l'Agenzia è strutturata in determinate aree di competenza[86], in particolare:

– criminalità organizzata e vari reati, *European Serious Organised Crime Centre* (E.S.O.C.C.);

– contrasto ai crimini informatici, *European Cybercrime Centre* (E.C.C.);

– contrasto alle varie forme di terrorismo, *European Counter Terrorism Centre* (E.C.T.C.);

– supporto alle citate attività operative, *Horizontal Operational Services Department* (H.O.S.).

È stata istituita anche una specifica area dedicata ai crimini finanziari realizzati nell'Unione europea, denominata *European Financial Economic*

84) Scuola Di Polizia Economico-Finanziaria Della Guardia Di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit*.

85) Europol è stata prevista dall'Atto del Consiglio dell'Unione europea, datato 26 luglio 1995, attraverso cui veniva stabilita la "Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio Europeo di Polizia (Convenzione Europol)". Successivamente, la decisione 6 aprile 2009, n. 2009/371/GAI del Consiglio ha istituito, con decorrenza giugno 2009, l'Ufficio di Polizia Europea (Europol). L'Ufficio di Polizia Europea (EUROPOL) è stato ridenominato "Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto" con il regolamento (UE) n. 2016/794.

86) Per le materie di competenza di Eupol si veda l'Allegato 1 al regolamento (CE) n. 2016/794 dell'11 maggio 2016.

Crime Center (E.F.E.C.C.), operativa dalla fine del 2020.

Europol mantiene i contatti con i Paesi membri tramite i "Referenti nazionali"; ogni Unità nazionale dispone di un proprio ufficio presso la sede centrale di Europol a L'Aja. Le Unità nazionali forniscono e ricevono da Europol le informazioni utili alle indagini per conto delle varie autorità previste negli ordinamenti locali.

3.5. Il Gruppo Egmont e la rete FIU.NET

Nella strategia internazionale di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, l'Unità di informazione finanziaria[87] della Banca d'Italia, nel ruolo di Autorità nazionale antiriciclaggio, si avvale di 2 principali reti di cooperazione e di scambio informativo:

– il Gruppo Egmont[88] che costituisce il più importante network internazionale tra Financial Intelligence Units, ovverosia le autorità nazionali incaricate di ricevere ed approfondire le segnalazioni di operazioni potenzialmente riconducibili ad ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, cui aderiscono 164 Paesi[89]; lo scambio di informazioni in tale ambito avviene tramite una rete protetta denominata Egmont Secure Web;

– in ambito comunitario, il canale denominato Fiu.Net.

In particolare, Fiu.Net è una rete informatica che consente alle FIU europee di scambiare informazioni ed è ospitata e gestita, dal 1° gennaio 2016, da Europol, che, tuttavia, non ha accesso alle segnalazioni di operazioni sospette.

Lo scambio informativo tra le FIU era disciplinato dalla decisione-quadro del 17 ottobre 2000 (n. 2000/642/GAI), abrogata dalla direttiva 2019/1153/UE adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio[90].

---

87) L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) è stata istituita con il d.lgs. 231/2001 presso la Banca d'Italia, subentrando all'Ufficio Italiano Cambi (UIC) nel ruolo di Autorità centrale antiriciclaggio. Il legislatore ha optato per un modello di FIU di tipo amministrativo, in modo da distinguere l'analisi finanziaria dall'analisi investigativa, valorizzando l'autonomia dell'attività di prevenzione. In ambito internazionale, la capacità delle FIU di scambiare informazioni è autonoma e diretta e non necessita di Trattati tra governi (*Https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/uif-italia/index.html*).

88) La nascita del Gruppo Egmont si deve all'iniziativa delle Financial Intelligence Units del Belgio e degli Stati Uniti d'America che, nel giugno del 1995, riunirono i rappresentanti di 24 Paesi, allo scopo di studiare forme stabili di collaborazione. Fu così deciso di affidare ad un'organizzazione informale, che prese il nome di Gruppo Egmont – dal luogo del primo incontro, tenutosi nel Palazzo Egmont-Arenberg di Bruxelles – il compito di promuovere e favorire la cooperazione tra F.I.U.

89) La lista dei Membri aderenti è consultabile sul sito *https://www.egmontgroup.org/en/membership/list.*

90) La direttiva n. 2019/1153/UE del 20 giugno 2019 reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati e abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio, pubblicata nella G.U.U.E. 11 luglio 2019, con l. n. 186.

3.6. Asset Recovery Office (A.R.O.)

Al fine di agevolare le operazioni di sequestro e confisca dei beni nelle attività di contrasto economico e patrimoniale al crimine organizzato, nell'ambito dell'Unione europea, il legislatore sovranazionale ha nel tempo emanato una serie di decisioni-quadro.

Tali disposizioni, che hanno validità per tutte le procedure di scambio di informazioni tra autorità dell'Unione europea, trovano particolare applicazione in materia di recupero dei beni in virtù dell'espresso richiamo operato nella successiva decisione 2007/845/GAI, in tema di cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni, il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, con la quale è stata prevista, come si è visto, l'istituzione in ogni Stato europeo degli *Asset Recovery Office* (A.R.O.), definiti anche Uffici Nazionali per il Recupero dei Beni.

Di recente, inoltre, con l'adozione del citato regolamento (UE) 2018/1805, è stata data attuazione al principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie nel contesto europeo, tra cui si annoverano i provvedimenti di congelamento e confisca[91].

Con tale ultimo provvedimento, il previgente assetto normativo[92] è stato definitivamente superato, tenuto conto della applicazione in modo non uniforme nei singoli Stati membri che non aveva garantito una adeguata cooperazione giudiziaria in sede penale.

L'interscambio informativo dedicato al recupero dei beni avviene principalmente attraverso la rete europea degli A.R.O., l'unica che gode di una specifica cornice giuridica data dalla citata decisione-quadro 2007/845/GAI e di cui l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni espleta la funzione di punto nazionale di contatto (A.R.O. nazionale); ovvero, attraverso altre piattaforme, aventi tutte natura informale, operanti a livello internazionale quali, ad esempio, le reti C.A.R.I.N e R.R.A.G.[93], network informali creati per sostenere le

91) Ai sensi del regolamento 2018/1805, uno Stato Membro "*riconosce ed esegue nel suo territorio provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi da un altro Stato Membro nel quadro di un procedimento in materia penale". La disposizione "non si applica ai provvedimenti di congelamento e ai provvedimenti di confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia civile o amministrativa*".

92) Costituito dalle decisioni 2003/577/GAI e 2006/783/GAI.

93) Il R.R.A.G. (*Red de recuperacion de activos* del G.A.FI.LAT.) istituito da parte del G.A.FI.LAT. (*Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica*), il gruppo d'azione finanziaria che riunisce i paesi del Sud America, ha l'obiettivo di facilitare l'identificazione di beni e strumenti di attività illegali attraverso punti di contatto siti in ogni Stato membro. Il network è attivabile tramite il Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia.

attività di *recovery asset*[94].

Conclusioni

Il regolamento (UE) 2018/1805 costituisce un importante strumento di contrasto ad una criminalità che ha ormai assunto un carattere transnazionale e mira ad accumulare profitti operando in tutti gli Stati membri dell'UE, oltre ad essere anche parte del piano d'azione[95] sviluppato dalla Commissione europea per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

Il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca costituisce "*una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*"[96], rappresentando degli efficaci strumenti per contrastare un crimine che appare sempre più aggressivo e con spiccate propensioni imprenditoriali.

In tale contesto, la confisca e il "recupero" dei beni connessi ad un reato hanno, anche, un'importante funzione sociale in quanto alimentano la fiducia dei cittadini nei confronti della Giustizia e del sistema giudiziario inteso in senso ampio, favorendo la diffusione di un clima di generale legalità.

Con l'adozione del regolamento (UE) 2018/1805 si può notare come in Europa sia cresciuta la consapevolezza del ruolo cruciale che la confisca dei proventi di reato e dei beni di origine illecita può avere nel combattere la criminalità organizzata, nel contrastare gli investimenti criminali, nel proteggere l'economia lecita dalle infiltrazioni e nel restituire i beni confiscati e i profitti ottenuti dalla vendita degli stessi alle vittime dei reati.

Come evidenziato nel corpo del presente elaborato, il Regolamento amplia la possibilità di confiscare in assenza di condanna ai casi previsti dal diritto dello Stato di emissione in seguito a un procedimento per un reato, come al caso di immunità, prescrizione, impossibilità di identificare l'autore del reato o altri casi in cui l'autorità giudiziaria penale può confiscare beni senza condanna.

Il Regolamento ha, dunque, superato un massiccio ostacolo posto dal-

---

94) Scuola Di Polizia Economico-Finanziaria Della Guardia Di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, *op. cit.*

95) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo, redatta a Strasburgo in data 02/02/2016, reperibile in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52016DC0050.*

96) A.M. Maugeri, *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, *op. cit.*

la direttiva 2014/42/UE che, imponendo l'armonizzazione delle legislazioni solo con riguardo alla confisca senza condanna nei casi di fuga e malattia dell'imputato, non consentiva il riconoscimento e l'esecuzione di confische irrogate in Italia con sentenze di proscioglimento per intervenuta prescrizione, oramai pacificamente ammesse dalla giurisprudenza di legittimità italiana[97].

In tal caso, il Regolamento impone il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento anche qualora la confisca senza condanna non sia contemplata dall'ordinamento giuridico dello Stato di esecuzione. Questo perché, oltre ad essere essenza stessa del principio del mutuo riconoscimento, quello che rileva ai fini del riconoscimento ed esecuzione dei provvedimenti di congelamento e di confisca è che siano emessi nel quadro di un procedimento in materia penale.

In tal senso occorre dare atto che tale nozione ha, a livello di diritto UE, un'accezione più ampia, intendendosi come tale il procedimento celebrato, nello Stato di emissione, in connessione ad un reato e comprendente anche le indagini svolte dalla polizia e da altri servizi di contrasto, con l'osservanza di tutte le garanzie a esso applicabili.

Il Regolamento espressamente esclude solo, all'articolo 1, paragrafo 4, la sua inapplicabilità ai provvedimenti di congelamento e ai provvedimenti di confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia civile o amministrativa[98].

---

97) Sulla questione, Cass. Pen., sez. III, 12 novembre 1990, in *Cass. pen*., 1992; Corte EDU, II sezione, sentenza 20 gennaio 2009, Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia; Corte EDU, II sezione, sentenza 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia; Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 49. Di rilievo l'introduzione del comma 4-*septies*, all'articolo 12-*sexies* della 356/1992, per opera delle modifiche apportate nel 2017, che disciplina una nuova specifica ipotesi di confisca in assenza di formale condanna: si prevede infatti che la confisca allargata diretta (non quella per equivalente) possa essere applicata dal giudice d'appello o dalla Corte di Cassazione quando, dopo che sia stata pronunciata sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio, il reato venga dichiarato estinto per prescrizione o per amnistia; il giudice dovrà decidere sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato. Sul punto, S. Finocchiaro, *La riforma del Codice Antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 2017.

98) Questa, dunque, la scelta del legislatore europeo, malgrado A.M. Maugeri, *Prime osservazioni sulla nuova* "*proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*", in *Dir. pen. cont.*, 2017, evidenzi come la rappresentanza italiana e irlandese abbiano sollecitato un ampliamento dell'ambito di applicazione del Regolamento anche in relazione a provvedimenti di confisca senza condanna pronunciati in un procedimento di stampo civilistico o amministrativo, richiamando la nozione di "materia penale" adottata nella direttiva 2011/99/UE sull'Ordine di protezione europeo delle vittime per consentire il riconoscimento a ordini di protezione delle vittime di reato assunti da un'autorità giudiziaria non solo penale, ma anche civile o amministrativa. L'Autrice mette in luce tutta la problematicità della nozione procedimento in materia penale poiché proprio in materia di confisca si presentano, nella realtà dei diversi ordinamenti, procedimenti ibridi e cioè procedimenti che si svolgono dinanzi al giudice penale, ma senza tutte le garanzie della materia penale. Il riferimento è fatto, *in primis*, a tutte le forme di confisca introdotte in base alla nozione armonizzata di confisca data dalla direttiva 2014/42/UE

Inoltre, il fatto che, ai fini del riconoscimento, il provvedimento di confisca debba essere emesso nell'ambito di un procedimento in materia penale, fa sì che la decisione di disporre la confisca di beni debba essere stata assunta alla stregua di un giudizio al di là di ogni ragionevole dubbio circa l'origine illecita dei beni da confiscare[99].

Il nuovo Regolamento, dunque, supera lo standard civilistico rafforzato, fatto proprio dalla direttiva 2014/42/UE, per recuperare un più rigoroso standard probatorio, quasi a controbilanciare la sua estesa capacità applicativa.

Inoltre, i provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca da riconoscere ed eseguire possono essere anche relativi a reati diversi dagli eurocrimini contemplati dalla direttiva 2014/42/UE.

Nel caso di fattispecie delittuose non ricomprese nella lista dei reati per cui non è previsto il controllo della doppia incriminabilità, tale verifica da obbligatoria è divenuta, nel nuovo Regolamento, facoltativa; pertanto, lo Stato di esecuzione potrà riconoscere ed eseguire un provvedimento di sequestro o confisca anche qualora il fatto per il quale è stato irrogato non costituisca reato nel proprio ordinamento giuridico[100].

In conclusione, appare comunque doveroso osservare che l'intervento del legislatore europeo, tramite il regolamento (UE) 2018/1805, deve essere nondimeno accolto con favore proprio perché permette di superare la situazione esistente attraverso l'adozione di medesime regole per tutti gli Stati membri e, al tempo stesso, esso recepisce quanto di positivo era stato raggiunto in precedenza nell'ambito dell'Unione – soprattutto grazie alla direttiva 2014/42/UE – assicurando una maggiore efficacia grazie alle caratteristiche di questo tipo di atto.

---

che, come evidenziato, ritiene sufficiente uno standard civilistico rinforzato, anziché quello probatorio dell'oltre ogni ragionevole dubbio. O ancora al procedimento accessorio per applicare la confisca ex articolo 12-*sexies* d.l. 306/92 che, in sede di esecuzione non presenta tutte le garanzie procedurali della materia penale; alle confische disposte in sede di archiviazione, o in sede di udienza preliminare, o ancora in occasione del proscioglimento anticipato ai sensi degli artt. 129 c.p.p. e 469 c.p.p.

99) A.M. Maugeri, *Prime osservazioni sulla nuova "proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*, in *Dir. pen. cont.*, 2017.

100) F. Spiezia - M.C. Rebecchi, *Le procedure di sequestro e confisca all'estero: dal diritto alla pratica*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, anno LXVII, n. 1, 2019.

Bibliografia

Balsamo A., *Le misure patrimoniali tra armonizzazione e cooperazione giudiziaria internazionale*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, 2020

Cisterna A., *La natura promiscua della confisca tra misura di sicurezza e sanzione punitiva in rapporto alle nuove tecniche sanzionatorie della criminalità del profitto*, in *La giustizia patrimoniale penale*, Utet, Torino, 2011

Furciniti G. - Frustagli D., *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell'Unione europea*, Cedam, Milano, 2016

Giglio V.G. - Damante E., *Il regolamento UE 2018/1805 e la sua presunta estensione alle misure preventive patrimoniali*, in *Filodiritto*, consultabile su *https://www.filodiritto.com/il-regolamento-ue-2021*

Gounev P. - Ruggiero V., *Corruption and Organized Crime in Europe, Illegal Partnerships*, Routledge, 2012

Guardia di Finanza, *Manuale operativo della cooperazione internazionale del Comando Generale - II Reparto Coordinamento Informativo e Relazioni Internazionali - Ufficio Cooperazione Internazionale e Rapporti con Enti Collaterali*, Roma, 2020

Maugeri A.M., *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019

Maugeri A.M., *La legittimità della confisca di prevenzione come modello di processo al patrimonio tra tendenze espansive e sollecitazioni sovranazionali*, in *RIDPP*, 2017

Maugeri A.M., *Prime osservazioni sulla nuova "proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*", in *Dir. pen. cont*., 2017

Melillo G. - Furciniti G. - Contieri E., *I rapporti tra mafia e impresa*, Laurus Robuffo, Roma, 2019

Ministero della Giustizia, *Circolare 18 febbraio 2021. Attuazione del regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca*

Montagna M., *Il procedimento di applicazione delle misure ablative di prevenzione e garanzie del giusto processo*, in *La giustizia patrimoniale penale*, Utet, Torino, 2011

Orlando C., *Crimine Organizzato e pandemia: l'intervento programmatico della "risoluzione Falcone"*, in *Legislazione penale*, 2021

Sabbatini M.A. - Balsamo A., *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale. Dopo l'applicazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle parti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018

Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, *La cooperazione internazionale nell'aggressione ai patrimoni illeciti: gli Asset Recovery Office e il regolamento (UE) 2018/1805*, Quaderno in materia di Cooperazione Amministrativa e Giudiziaria Internazionale, 48° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria, Lido di Ostia (Roma), 2021

Spiezia F. - Rebecchi M.C., *Le procedure di sequestro e confisca all'estero: dal diritto alla pratica*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, anno LXVII, n. 1, 2019

Trinchera T., *Confisca senza condanna e diritto dell'Unione europea: nessun vincolo per il legislatore nazionale,* in *RIDPP*, 2020

Turone G.*, Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008

Vergine F., *Il "contrasto" all'illegalità economica. Confisca e sequestro per equivalente*, Cedam, Padova, 2012

Zoccali S., *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'U.E. in materia di confisca*, in *Rivista di informazione giuridica - Cammino Diritto*, Salerno, 2021

Parte IV
Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse

Dress code, uso dei *social* e condotte extralavorative del personale delle forze di polizia, tra circolari, codici di comportamento ed etica individuale

di Maria Lancieri*

Abstract

Il presente elaborato riassume gli aspetti etici della professione del poliziotto – come elaborati nel corso della storia di ogni Forza – e la loro proiezione nella disciplina delle uniformi, dell'aspetto esteriore e del comportamento serbato in servizio ed in attività extra-lavorative con particolare riferimento all'uso dei social network.

Il risultato fa riferimento ad una realtà molto variegata in cui i comportamenti non conformi ai modelli delineati sono sovente oggetto di sanzioni disciplinari, ma allo stesso tempo viene offerta una disciplina puntuale della materia per consentire ai singoli di orientare la propria condotta entro confini consentiti anche con riferimento all'utilizzo dei social network.

* * *

This dissertation illustrates the ethical aspects characterizing the profession of policeman. Over the course of time, these aspects have always represented the distinctive features of Police Forces and have affected the Uniform Ethics Code, the personal appearance and the general standards of conduct adopted by police members when they are on duty as well as in their spare time, with a special focus on the use of social networks.

The analysis illustrates a multifaceted reality in which disciplinary measures must be issued to counter behaviors which do not adjust to the established general standards. However, it is to be pointed out that a detailed regulation on the general standards of conduct is provided, with the aim of allowing single individuals to adopt proper behaviors also in relation to the use of social networks.

* * *

(*) Dirigente di Polizia Penitenziaria, già frequentatrice del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

1. Comune base etica degli appartenenti alle FF.PP.

La comunanza di ideali e di scopo che caratterizza gli appartenenti alle forze di polizia dello Stato è ben nota e si rinviene, oltre che nelle origini storiche di ciascun Corpo, nella Carta Fondamentale della Repubblica che all'art. 54 testualmente recita: "*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*". Sebbene l'art. 54 faccia riferimento ad un concetto universale in materia di etica personale e delle istituzioni – quale è quello di onore e di disciplina – non meno importante è l'inciso dell'art. 97 che, prevedendo l'organizzazione dei pubblici uffici in base a disposizioni di legge, rinvia all'obiettivo cui devono tendere i pubblici dipendenti di assicurare il "*buon andamento e l'imparzialità*" della P.A.

Ma già nell'art. 2 della Costituzione con il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, anche nelle formazioni sociali – quale è anche un ordine professionale od altro micro-ordinamento – si richiede "*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*" rinviando a valori morali e regole comportamentali che costituiscono principi cardine della società codificati nella nostra Carta fondamentale[1].

Sebbene a prima vista i concetti richiamati possano apparire evanescenti e poco rigorosi, ad un attento esame, anche comparativo, con le norme di settore di ciascuna forza di polizia che regolano i comportamenti dei singoli ci si avvede che – nonostante si utilizzino termini e frasi differenti – tutte le forze di polizia sono ispirate dai richiamati principi costituzionali e dai concetti universalmente riconosciuti dell'etica individuale e del gruppo – forza di polizia di appartenenza.

Nei vari ordinamenti si rinvengono, infatti, delle regole di condotte poste a fondamento dell'agire quotidiano degli appartenenti ed il mancato rispetto comporta, come si vedrà meglio in seguito, l'insorgere di una serie di responsabilità a vari livelli (disciplinare, penale, civile ed amministrativo-contabile) per i trasgressori.

Per le due FF.PP. ad ordinamento militare – Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza – di fondamentale importanza è il disposto dell'art. 732 TUOM, titolato "*Contegno del militare*" che pone a carico del militare il do-

1) Cfr. V. Tenore, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2021, che richiama, oltre i due articoli costituzionali già indicati, l'art. 41 che nel riconoscere la libertà di iniziativa economica privata rinvia ad altri valori morali e regole di base della nostra società civile: utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità umana.

vere in ogni circostanza "… *di tenere condotta esemplare a salvaguardia del prestigio delle forze armate... Egli ha il dovere di improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza*…"[2].

Ma anche per le due FF.PP. ad ordinamento civile – Polizia di Stato e Polizia penitenziaria – esistono nei rispettivi regolamenti di servizio delle norme di condotta che fanno riferimento ad analoghi concetti che devono guidare il servizio e le condotte extra lavorative degli appartenenti.

Il regolamento di servizio della Polizia di Stato prevede che "*il personale della Polizia di Stato deve avere in servizio un comportamento improntato alla massima correttezza, imparzialità e cortesia e deve mantenere una condotta irreprensibile, operando con senso di responsabilità, nella piena coscienza delle finalità e delle conseguenze delle proprie azioni in modo da riscuotere la stima, la fiducia ed il rispetto della collettività, la cui collaborazione deve ritenersi essenziale per un migliore esercizio dei compiti istituzionali, e deve astenersi da comportamenti o atteggiamenti che arrecano pregiudizio al decoro dell'Amministrazione. Il personale anche fuori servizio deve mantenere una condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni*"[3].

Per la Polizia penitenziaria è prevista una disposizione molto simile dall'art. 10 Reg. di Servizio[4] in base alla quale "*il personale del Corpo di Polizia penitenziaria ha in servizio un comportamento improntato a professionalità, imparzialità e cortesia e mantiene una condotta irreprensibile, operando con senso di responsabilità ed astenendosi altresì da comportamenti*

---

2) L'articolo 732, titolato "*Contegno del militare*" stabilisce inoltre che: "*... In particolare deve: a) astenersi dal compiere azioni e dal pronunciare imprecazioni, parole e discorsi non confacenti alla dignità e al decoro; b) prestare soccorso a chiunque versi in pericolo o abbisogni di aiuto; c) consegnare prontamente al superiore o alle autorità competenti denaro o cosa che ha trovato o che gli sono pervenuti per errore; d) astenersi dagli eccessi nell'uso di bevande alcoliche ed evitare l'uso di sostanze che possono alterare l'equilibrio psichico; e) rispettare le religioni, i ministri del culto, le cose e i simboli sacri e astenersi, nei luoghi dedicati al culto, da azioni che possono costituire offesa al senso religioso dei partecipanti. 4. Deve prestare il proprio concorso agli appartenenti alla polizia giudiziaria, anche quando gli è richiesto verbalmente [...]*". Inoltre, riferendosi ai soli colleghi dell'Arma aggiunge che: "*[...] Il personale dell'Arma dei carabinieri deve improntare il proprio contegno, oltre che alle norme previste dai precedenti commi, ai seguenti ulteriori doveri: a) mantenere, anche nella vita privata, una condotta seria e decorosa; b) osservare i doveri del suo stato, anche nel contrarre relazioni o amicizie; c) salvaguardare nell'ambito del reparto la serenità e la buona armonia, anche nell'interesse del servizio; d) mantenere un perfetto e costante buon accordo con gli altri militari; e) usare modi cortesi con qualsiasi cittadino; 6. Per il personale dell'Arma dei carabinieri costituisce grave mancanza disciplinare: a) la negligenza e il ritardo ingiustificato nell'assolvimento dei doveri connessi con le speciali attribuzioni che i militari dell'Arma dei carabinieri disimpegnano, in esecuzione di ordini, a richiesta dell'autorità ovvero d'iniziativa; b) ricorrere allo scritto anonimo; c) fare uso smodato di sostanze alcooliche o, comunque, di sostanze stupefacenti; d) non onorare i debiti o contrarli con persone moralmente o penalmente controindicate*".

3) Art. 13 d.P.R. 782 del 28/10/1985, recante il Regolamento di servizio della Polizia di Stato.

4) D.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82, "Regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria".

o atteggiamenti che possono recare pregiudizio al corretto adempimento dei compiti istituzionali. Il personale, anche fuori servizio, mantiene una condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni".

È emblematico come già dai fondamentali documenti posti alla base dei singoli ordinamenti delle FF.PP. emerga un comune sentire nell'individuazione dei modelli comportamentali ai quali bisogna attenersi, a prescindere dall'adozione dei singoli Codici di comportamento pur presenti, come si vedrà a breve, nelle singole Amministrazioni e dalle previsioni delle rispettive normative disciplinari.

Né bisogna dimenticare la norma sul reclutamento delle FF.PP. contenuta nel T.U. sul pubblico impiego (art. 35 n. 6) in base alla quale, per un richiamo alla legge n. 53 del 1989 è previsto che "*per l'accesso ai ruoli del personale della polizia di Stato e delle altre forze di polizia indicate dall'articolo 16 della legge 1 aprile 1981, n. 121, è richiesto il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria*"[5].

Per quanto sopra esposto è corretto affermare che le FF.PP. dello Stato sono ispirate dalle medesime norme di condotta, che costituiscono la linea lungo la quale si deve sviluppare il percorso lavorativo e personale dei singoli nel rispetto degli impegni assunti con l'atto solenne del giuramento che consacra l'ingresso del cittadino all'interno di un Corpo di Polizia[6].

Quello stesso giuramento di fedeltà alla Repubblica che può essere inteso, richiamando l'autorevolissima dottrina del Prefetto Mosca, anche come il fondamento identitario degli appartenenti alle forze di polizia "*pronunciato come espressione di un dovere costituzionalmente previsto in termini di onore, di disciplina e di osservanza della Costituzione e delle leggi vigenti*"[7].

---

5) Il T.U. sul pubblico impiego – d.lgs. n. 165 del 30/03/2001 – rinvia all'art. 26 della legge 1 febbraio 1989, n. 53 ("Modifiche alle norme sullo stato giuridico degli appartenenti ai ruoli ispettori e appuntati e finanzieri del Corpo della Guardia di Finanza nonché disposizioni relative alla Polizia di Stato, alla Polizia penitenziaria e al Corpo forestale dello Stato") che prevede quanto sopra riportato.

6) Sebbene le formule del giuramento tra le FF.PP. ad ordinamento militare ed ad ordinamento civile si differenzino leggermente è palese l'alto valore morale ed identitario delle stesse. Per il personale militare viene in rilievo la formula consacrata nell'art. 575 del T.U.O.M.: "Giuro di essere fedele alla Repubblica Italiana, di osservarne la Costituzione e le leggi e di adempiere, con disciplina ed onore, tutti i doveri del mio stato, per la difesa della Patria e la salvaguardia delle libere istituzioni".
Per la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria viene in rilievo la seguente formula: "Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene", prevista dall'art. 2 del d.P.R. 19 aprile 2001, n. 253, "Regolamento di semplificazione del procedimento relativo al giuramento di fedeltà dei dipendenti dello Stato non contrattualizzati".

7) C. Mosca, *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

È significato che già durante il periodo della formazione i vertici delle varie FF.PP. dedichino particolare attenzione all'aspetto etico della professione.

L'etica dell'appartenente ad una forza di polizia pur trovando un costante riferimento nelle norme di principio dei rispettivi regolamenti disciplinari non è un sistema completo ed autoreferenziale ma trova la sua essenza – sia teorica che pratica – nello stesso *humus* della società che rappresenta a cui si sommano i principi ed i doveri propri della forza di appartenenza[8].

La scelta di un'istituzione il tal senso costituisce una "scelta esistenziale", di un modo di vita ed in quanto tale non può che condizionare la nostra esistenza, non soltanto nel momento in cui si esercita il nostro ufficio ma in ogni sfera del nostro agire. L'etica impone che la scelta di un'istituzione comporti l'assunzione di un impegno, una forma di contratto sociale-morale nel momento stesso in cui si compie la scelta di entrare in un Corpo di Polizia[9].

In una società caratterizzata da un pluralismo di ideali, nel mondo lavorativo più che mai oltre ai comportamenti occorre mettere al centro la motivazione, che viene a rappresentare quel valore aggiunto che l'uomo conferisce all'istituzione, il motivo fondante di una formazione basata su un nucleo portante di valori[10].

E ciò principalmente facendo leva sulla condivisione del patrimonio deontologico acquisito all'atto dell'immissione in ruolo, esaltando nell'individuo una comunione di intenti con l'autorità di vertice.

All'interno degli ordinamenti delle quattro FF.PP. – oltre alle norme di carattere generale sopra individuate – operano i nuovi codici di comportamento di cui si sono dotate le amministrazioni in seguito all'entrata in vigore della normativa anticorruzione.

Il nuovo Codice di comportamento dei pubblici dipendenti – d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 (recepito da tutte le singole amministrazioni in un codice aziendale più mirato e dettagliato ai sensi dell'articolo 54, co. 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001) – per le forze armate e di Polizia, oltre che per i Magistrati e per le restanti carriere non privatizzate, non è direttamente applicabile ma i suoi precetti, in base all'art. 2, co. 2, "costituiscono principi di comportamento", in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

La Guardia di Finanza, peraltro, ha adottato un Codice di comportamento specifico per il Corpo nel 2016 che "… *in linea con i principi posti a base della vigente normativa anticorruzione, il nuovo Codice deontologico si*

8) C. Bettini, *La formazione etica. Guida per Ufficiali e Funzionari*, Laurus, Roma, 2013.
9) C. Bettini, *op. cit.*
10) Ancora C. Bettini, *op. cit.*

pone come strumento idoneo a prevenire e contrastare fenomeni di illegalità, nonché a garantire ulteriormente la trasparenza nelle azioni compiute dai militari"[11].

Per le altre tre FF.PP. i precetti dei codici di comportamento delle rispettive amministrazioni, sebbene come principi di comportamento, vincolano la condotta degli appartenenti alla FF.PP. già minuziosamente regolamentata dai rispettivi ordinamenti, *in primis* quelli disciplinari.

Le eventuali violazioni potranno comunque essere disciplinarmente sanzionate in base alle ampie clausole dei rispettivi ordinamenti disciplinari, ispirati ad una opportuna "tipizzazione attenuata" delle condotte illecite, non vertendosi in materia penale (retta da una doverosa maggiore tipizzazione ex art. 25 Cost.)[12].

Il comportamento delle FF.PP. è, inoltre, minuziosamente disciplinato dai rispettivi ordinamenti disciplinari, oltre che dalle singole norme di ordinamento e dal Codice di ordinamento militare – per i Carabinieri e la Guardia di Finanza – e dai rispettivi Regolamenti di servizio[13].

---

11) Il "Codice deontologico della Guardia di Finanza" - Edizione 2016, a firma del Comandante Generale, nella presentazione afferma come "*... a circa 20 anni dall'emanazione del Codice deontologico della Guardia di Finanza e in un contesto sociale caratterizzato da una crescente attenzione ai valori etici cui deve ispirarsi l'operato della Pubblica Amministrazione, emerge la necessità di aggiornare e integrare quelle regole di condotta che guidano le quotidiane attività degli appartenenti al Corpo... L'osservanza delle disposizioni dettate dal Codice contribuirà a incrementare l'affermazione della legalità tra i finanzieri e chi opera nel Corpo, attribuendo concreta forza cogente ai valori in esso contenuti nella consapevolezza che non è etico ogni comportamento che pregiudica lo scopo comune*".

12) Cfr. V. Tenore, *Uso consapevole dei social media da parte degli appartenenti alle forze armate e di polizia*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 3/2019; ancora Tenore sostiene che in materia disciplinare viene in rilievo la tipizzazione cosiddetta debole e la opportunità di clausole di ampio respiro nella normativa disciplinare, che consentono di sussumere nella loro portata applicativa condotte illecite molto varie dei lavoratori; secondo la nota Corte cost. 8 giugno 1981, n. 100, "*... non appare pertinente il richiamo all'art. 25, comma 2, Cost. Tale norma infatti, interpretata nel necessario collegamento con il primo comma dello stesso articolo, si riferisce, come è generalmente ritenuto, solo alla materia penale e non è di conseguenza estensibile a situazioni, come gli illeciti disciplinari, estranee all'attività del giudice penale, pur se con questa possono presentare, per determinati aspetti, una qualche affinità*". Soggiunge la Consulta che "*... questa Corte ha affermato (cfr. sent. 191 del 1970 e le altre ivi citate) esso 'si attua non soltanto con la rigorosa e tassativa descrizione di una fattispecie ma, in talune ipotesi, con l'uso di espressioni sufficienti per individuare con certezza il precetto e per giudicare se una determinata condotta l'abbia o meno violato*". È stato inoltre ritenuto (sent. 188 del 1975) che "*... le fattispecie criminose, cosiddette a forma libera, che richiamano, cioè con locuzioni generiche ma di ovvia comprensione concetti di comune esperienza o valori etico-sociali oggettivamente accertabili dall'interprete sono pienamente compatibili con il principio di legalità. Tali criteri interpretativi enunciati per fattispecie criminose, appaiono maggiormente validi nella materia disciplinare sia per la minore reazione sociale all'illecito disciplinare rispetto a quello penale e per la minore incidenza di esso sulle posizioni soggettive dell'interessato sia perché è più ampia, rispetto alle singole ipotesi di reato, la possibilità di comportamenti lesivi dei valori tutelati*".

13) Per i Carabinieri il decreto legislativo n. 66 del 2010, "Codice dell'Ordinamento Militare", con-

2. Il *dress code* come elemento distintivo degli appartenenti alle FF.PP.

L'appartenenza ad una forza di polizia dello Stato comporta, come sopra evidenziato, una condivisione di valori, di regole e di principi ed una identificazione nella istituzione stessa che si materializza *prima facie* con la "vestizione" tipica dell'appartenente.

Nell'ordinamento italiano, infatti, è minuziosamente disciplinato dalle singole amministrazioni il vestiario di cui devono essere dotate le FF.PP., i casi di esonero dall'obbligo di prestare servizio in uniforme ed il tipo di uniforme da indossare, nei diversi servizi ed occasioni istituzionali, dagli appartenenti ai diversi ruoli e gradi dei singoli Corpi.

Già è emblematico il termine utilizzato per definire l'abbigliamento con

---

fermandone la collocazione autonoma nell'ambito del Ministero della Difesa con il rango di Forza armata, ne ha tracciato l'attuale fisionomia organizzativa (caratteristiche, dipendenze e compiti). Più recentemente, il decreto legislativo n. 177 del 2016, "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato", ha istituito l'organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare. Di fatto, con i provvedimenti del 2000 e del 2010 sono state consolidate in atti normativi le funzioni storicamente svolte dall'Arma (difesa, polizia di sicurezza, polizia giudiziaria, protezione civile).

La Guardia di Finanza è uno speciale Corpo di Polizia che dipende direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, è organizzato secondo un assetto militare e fa parte integrante delle forze armate dello Stato oltre che della forza pubblica.

Il decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1999, n. 34, recante "Norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di Finanza", ha ridisegnato la struttura generale e le linee di dipendenza dei comandi e reparti del Corpo, modificando, in parte, la legge di ordinamento 23 aprile 1959, n. 189 che ne individua i compiti consistenti nella prevenzione, ricerca e denunzia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, nella vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico. Garantisce in via esclusiva la pubblica sicurezza in mare dal 01/01/2018.

La Polizia di Stato rinviene il suo ordinamento nel d.P.R. 24/04/1982, n. 335 "Ordinamento del personale della Polizia di Stato" (in precedenza Corpo delle guardie di pubblica sicurezza): è un corpo di polizia ad ordinamento civile, che fa parte delle forze di polizia italiane direttamente dipendente dal Dipartimento della pubblica sicurezza, del Ministero dell'Interno.

La Polizia penitenziaria, in virtù di quanto stabilito dall'art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, assicura l'esecuzione delle misure privative della libertà personale; garantisce l'ordine e tutela la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture del Ministero della giustizia; partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati; espleta il servizio di traduzione dei detenuti e degli internati e il servizio di piantonamento degli stessi in luoghi esterni di cura; concorre nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di pubblico soccorso, contribuisce a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza. Collabora con la magistratura di sorveglianza operando presso ogni Tribunale e Ufficio di sorveglianza; assiste il magistrato del pubblico ministero presso gli uffici di esecuzione istituiti nell'ambito delle Procure della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto, nonché delle Procure generali presso le Corti di appello. Gli appartenenti alla Polizia penitenziaria rivestono le attribuzioni di: Sostituti Ufficiali di Pubblica Sicurezza (limitatamente agli appartenenti ai Ruoli Direttivi e Dirigenziali - artt. 6 e 21 d.lgs. 21.05.2000 n. 146); Agenti di Pubblica Sicurezza (art. 16 legge 1 aprile 1981 n. 121); Ufficiali ed Agenti di Polizia Giudiziaria (art. 57 c.p.p.); Polizia Stradale (art. 12, lett. "f-*bis*", Codice della Strada).

cui gli appartenenti devono prestare servizio, ossia "uniforme", che rinvia ad una omogeneità di abbigliamento e ad una immediata riconoscibilità degli appartenenti da parte dei cittadini[14].

Per tale motivo le singole FF.PP. si sono dotate sin dalle loro origini di regolamenti sulle uniformi molto dettagliati, per garantire quell'uniformità e quel decoro tipico dei militari e dei poliziotti già nell'abbigliamento, scelto con cura e nel rispetto di precisi canoni estetici e di sobrietà.

Il termine "uniforme", a differenza di quello di divisa che non è strettamente inerente all'ambito militare, rinvia ad un "… *modo di vestire comune che indica l'appartenenza ad un determinato reparto o specialità o funzione*"[15].

Attualmente le FF.PP. dispongono di uniformi di più tipi per soddisfare le varie esigenze: ordinaria invernale ed estiva, da servizio, da ufficio, da gala, da cerimonia, ecc. In particolari circostanze viene indossata la grande o alta uniforme, caratterizzata dalle decorazioni appuntate sul lato sinistro in alto della giacca, dalla sciarpa azzurra a tracolla (per gli ufficiali) e dalla sciabola (per gli ufficiali e sottufficiali).

Le due FF.PP. ad ordinamento militare mutuano la disciplina delle uniformi dal Regolamento per la disciplina delle Uniformi (SMD - G - 010) adottato dalla Stato Maggiore di Difesa che costituisce la base comune in virtù dell'art. 3 dello stesso che testualmente prevede: "… *le caratteristiche, la foggia, la composizione, il colore delle uniformi sono definiti, per ciascuna Forza Armata ed il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, dagli specifici regolamenti sulle uniformi. Ogni Forza Armata stabilisce anche gli elementi caratteristici indicanti il ruolo, l'Arma, il Corpo o la Specialità di appartenenza del personale. Gli elementi ed accessori aventi carattere comune sono definiti dalle presenti norme*".

La Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria hanno una normativa specifica adottata con decreti ministeriali molto simili, anche in considerazione della comune natura di forze di polizia ad ordinamento civile.

Le quattro forze di polizia disciplinano, inoltre, il sistema delle mostreggiature, dei colori delle uniformi, dei segni distintivi dei reparti speciali presenti all'interno di ognuna, le uniformi dei rispettivi gruppi sportivi e delle bande musicali in modo da differenziarsi l'una dall'altra, ma anche da arric-

14) La definizione di uniforme dell'enciclopedia Treccani si riferisce ad "*una particolare foggia d'abito, detta anche divisa, che serve a distinguere chi la indossa indicandone l'appartenenza a un determinato corpo, a una determinata categoria, e anche, eventualmente, il grado e la funzione che egli riveste all'interno di quel corpo*", in *www.treccani.it.*

15) C. Vuerich, *Uniformi e Uniformologia*, in *www.collezioni-f.it/moda/uniformologia.*

chire i singoli segni di riconoscimento della forza di appartenenza con riferimento alle specialità istituite all'interno di ciascuna forza.

Il rispetto del decoro dell'uniforme, della dignità delle funzioni svolte e dell'istituzione rappresentata è alla base di una serie di norme di carattere generale comuni con cui si fà espresso divieto di un uso promiscuo dell'uniforme (utilizzo di singoli capi dell'uniforme con vestiario civile e viceversa), si limita l'uso di monili a quelli indicati da ogni singola amministrazione, si regolamentano con dovizia di particolari il tipo di acconciatura dei capelli per il personale (e per i maschi anche di barba e baffi) ed il trucco per il personale femminile e si escludono in linea di principio i tatuaggi visibili in uniforme o, anche se non visibili, che presentino determinate caratteristiche. La materia dei tatuaggi, come si vedrà meglio in seguito, è stata oggetto di innovazioni legislative e di una nutrita giurisprudenza che ha riguardato tutte le quattro FF.PP. interessate dal fenomeno.

Per i *Carabinieri* è in vigore il Regolamento sulle Uniformi adottato dal Comandante Generale nel 2010, che già nelle norme di carattere generale esplicita il senso e l'importanza del corretto utilizzo delle stesse[16].

Si prevede, infatti, che l'uniforme è l'insieme organico dei capi di vestiario, corredo ed equipaggiamento indossati dal militare sia in servizio che al di fuori dello stesso quale elemento distintivo della propria condizione e viene sancito il divieto di indossare capi diversi da quelli previsti (se non autorizzati e per ragioni sanitarie) che possano alterarne la foggia ed il decoro del militare.

Seguono norme che impongono al singolo militare di osservare le norme sul corretto utilizzo dell'uniforme ed ai superiori in particolare di rilevare le infrazioni dei sottoposti al fine di impedire – anche vietando di indossare capi usurati – che ciò possa nuocere al decoro dell'uniforme o di chi la indossa.

Nelle norme di carattere generale del Regolamento e precisamente nella regolamentazione dei casi in cui è consentito utilizzare gli abiti di civili e dalle caratteristiche degli stessi si deducono una serie di principi che devono guidare l'aspetto esteriore del Carabiniere nei suoi rapporti sociali e di servizio.

Il Regolamento dopo aver individuato le fonti od autorità legittimate a consentire lo svolgimento del servizio in abiti civili – in deroga al principio generale dell'obbligatorietà dell'uso dell'uniforme – prevede che "*il personale autorizzato ad indossare abiti civili in servizi non operativi (come ad es. attività d'ufficio, pubbliche relazioni, ecc.), nella scelta dei capi di vestiario e*

16) Regolamento sulle Uniformi per l'Arma dei Carabinieri n. R 11 ed. 2010.

degli accessori (sciarpe, cravatte, fazzoletti, spille, ecc.) deve attenersi a criteri di sobrietà, decoro ed eleganza, evitando forme di eccentricità relativamente alla foggia ed agli abbinamenti cromatici". (Cap. I - par. 2, lett. B-4)[17].

Il regolamento disciplina le varie ipotesi in cui deve indossarsi l'uniforme ed i casi in cui si può prestare servizio in abiti civili sancendo in chiusura dei divieti, in caso di servizio in uniforme[18].

In merito ai tatuaggi il Regolamento "scoraggia" il personale militare dal farsi applicare tatuaggi di qualsiasi tipologia per motivazioni di tutela della salute al fine di non compromettere l'efficienza fisica dell'appartenente. Si fa salva la soggettiva responsabilità in caso contrario e si vieta in modo categorico di esibire tatuaggi in uniforme. In tal modo si ritiene che il tatuaggio, seppure applicato, non deve essere visibile indossando le uniformi dell'Arma.

Con specifico riferimento alla pratica dei tatuaggi, nell'ambito della normativa relativa all'Arma dei Carabinieri, tuttavia, rileva in primo luogo la disciplina sul reclutamento, ove, all'art. 635, comma 1-*ter*, cod. ord. mil. (d.lgs. n. 66 del 2010), inserito dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 2), d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 173, è previsto che "*i tatuaggi e le altre permanenti alterazioni volontarie dell'aspetto fisico non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, se lesivi del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione del militare di cui al regolamento, costituiscono causa di esclusione dal concorso secondo quanto stabilito dal bando*"[19].

Da tale disposizione si rinviene pertanto che la presenza di tatuaggi che, per dimensioni, contenuto o natura, siano contrari al decoro dell'Istituzione

17) Il regolamento disciplina con scrupolo le caratteristiche degli abiti civili da indossare che per il personale maschile deve essere un abito da giorno di taglio classico composto da giacca e pantaloni, di un unico colore – con preferenza per il blu scuro o grigio scuro – o spezzato e con cravatta. Per il personale femminile si deve trattare di un tailleur di taglio classico composto da giacca e gonna o pantalone, di un unico colore – con preferenza per il blu scuro o grigio scuro – o spezzato.

18) In base a tali divieti ai militari in uniforme è sempre vietato: portare capi di vestiario sbottonati; usare l'ombrello; condurre animali al guinzaglio (ad eccezione dei conduttori); l'uso promiscuo di capi di vestiario civili e militari; ingombrare tasche e taschini con oggetti; usare monili vistosi; indossare distintivi o nastrini non autorizzati dal regolamento e da apposita circolare del Comando Generale dell'Arma; portare sacche, zaini o zainetti di proprietà personale di qualsiasi foggia e dimensione (ad eccezione di borse personali in tinta unita non vistosa, di forma regolare e di dimensione contenuta).

19) Vengono in rilievo, inoltre, le seguenti norme: art. 582 TUOM - "Imperfezioni e infermità che sono causa di non idoneità al servizio militare" - lett. u) "Dermatologia": "Le alterazioni congenite e acquisite, croniche della cute e degli annessi, estese o gravi o che, per sede, determinino rilevanti alterazioni funzionali o fisiognomiche, trascorso, se occorre, il periodo di inabilità temporanea"; art. 586 TUOM "Imperfezioni e infermità che sono causa di non idoneità ai servizi di navigazione aerea": "Le alterazioni congenite, acquisite e croniche della cute e degli annessi, che, per sede estensione o gravità, sono deturpanti o determinano alterazioni funzionali; … le cicatrici quando per sede, estensione, aderenza, facilità a ulcerarsi sono causa di danno fisiognomico e di evidenti disturbi funzionali".

ovvero alla dignità della condizione del militare costituisce causa di non idoneità ai fini dell'arruolamento nell'Arma, ciò in quanto secondo il legislatore l'aspetto esteriore del militare deve essere decoroso, come richiede la dignità della sua condizione.

La giurisprudenza in materia è nutrita, a riprova del vasto rilievo che il fenomeno va assumendo in tutti i settori della società civile; ma con riferimento all'Arma si ritiene emblematica e riassuntiva dell'orientamento del Consiglio di Stato una recentissima sentenza del 2020 resa in seguito all'appello proposto dal Ministro della Difesa contro una sentenza della sezione Prima del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna[20], con cui si era accolto il ricorso di un appuntato scelto dell'Arma dei Carabinieri, in servizio dal 2007, che aveva impugnato il provvedimento sanzionatorio recante l'applicazione della sanzione di stato della rimozione del grado per motivi disciplinari del Ministero della Difesa - Direzione Generale per il personale militare, per aver "esibito" con l'uniforme estiva ridotta dei vistosi tatuaggi sugli avambracci e per la pubblicazione di foto che lo ritraevano in uniforme in cui erano evidenti i tatuaggi su un noto *social network*.

Ma mentre il TAR ha accolto il ricorso, rilevando il difetto di proporzionalità della massima sanzione applicata, motivandolo con la possibilità di rimozione (volontaria) del tatuaggio, nonché con la circostanza per cui l'Amministrazione avrebbe potuto impiegare il dipendente presso una diversa unità operativa, ove non è imposta l'uniforme a maniche corte, a dar torto al Carabiniere è arrivato il Consiglio di Stato, che ha accolto il ricorso presentato dal Ministero della Difesa.

Il Consiglio di Stato dopo aver riassunto gli atti normativi di riferimento nella materia, sopra indicati, prende atto dell'impossibilità di applicare in via analogica le disposizioni sul reclutamento al caso in esame relativo ad una ipotesi di carabiniere in servizio ed affronta la questione della rilevanza disciplinare dell'applicazione di tatuaggi su parti visibili del corpo da parte del personale in servizio, risolvendola positivamente in considerazione di alcune argomentazioni.

Il Collegio parte dalla previsione del "Regolamento sulle uniformi per l'Arma dei Carabinieri", che oltre a scoraggiare l'applicazione di tatuaggi per motivi attinenti alla tutela della salute, evidenzia che tale pratica può di per sé può comportare ipotesi di responsabilità ("ferma restando la soggettiva responsabilità") e che, in generale, "i militari non possono esibire tatuaggi", senza al riguardo introdurre alcuna distinzione tra l'uniforme estiva e l'u-

20) Sentenza 29 giugno 2020, n. 432, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

niforme invernale; già tale aspetto, secondo il Consiglio di Stato potrebbe ritenersi sufficiente per legittimare l'irrogazione di una sanzione disciplinare, ma il medesimo regolamento nella parte prima, al capitolo I ("Norme di carattere generale"), paragrafo 3, recante "Aspetto esteriore del personale", alla lettera a), rubricata "Generalità", prevede, ponendo in tal modo una regola di condotta di carattere generale, che "*le prescrizioni costituiscono direttiva generale per la disciplina dell'aspetto esteriore del personale dell'Arma. In ogni caso, il personale è tenuto a mantenere un aspetto consono al proprio status, evitando ogni forma di eccentricità*".

La sentenza precisa che "*la presenza di tatuaggi, nel momento in cui impedisce l'arruolamento costituendo – stante l'inidoneità al servizio – giusta causa di esclusione dal concorso (come più volte affermato dal Consiglio, cfr. Sez. IV, 3 ottobre 2019, n. 6640), non può coerentemente trovare tolleranza nella quotidiana prestazione del servizio di istituto. La scelta del legislatore di non conciliabilità, già operata in astratto nel momento del reclutamento, non può che trovare conferma quando il militare, già arruolato, presta servizio indossando l'uniforme*".

Il Consiglio di Stato ritiene di condividere il ragionamento sviluppato dall'Amministrazione appellante, in base al quale se la presenza di tatuaggi costituisce causa di inidoneità per l'arruolamento, a fortiori può determinare l'impossibilità di prosecuzione del rapporto lavorativo, causando la rimozione del grado.

Nè tali considerazioni, secondo il Consiglio di Stato, sono superate dalle affermazioni del TAR in ordine alla mancata valutazione da parte dell'Amministrazione della possibilità di un diverso utilizzo del ricorrente presso unità ove si esercitano mansioni utilizzando l'uniforme a maniche lunghe, non potendo l'Amministrazione essere condizionata nelle proprie scelte organizzative da una decisione arbitraria di un dipendente. Così come, viene ritenuta comprensibile la scelta dell'Amministrazione di ritenere inapplicabile una sanzione disciplinare alternativa alla rimozione del grado, considerato che l'illecito che ne ha giustificato l'irrogazione permarrebbe per il prosieguo del rapporto di servizio, del resto non potendo essere imposto l'esercizio di pratiche di rimozione dei tatuaggi, stante l'incoercibilità di atti di disposizione del proprio corpo ex art. 5 c.c.

Non vi sono dubbi sulla notevole rilevanza della sentenza e si esprime il rammarico per la mancata pronuncia, per evidenti motivi, del Collegio sulla seconda questione relativa alla pubblicazione delle foto su un *social network*[21].

21) Il Consiglio di Stato infatti conclude affermando che "*... considerata pertanto la gravità della condotta, di per sé sufficiente ad integrare l'illecito disciplinare causa della sanzione espulsiva, si può prescindere dall'esame della legittimità del secondo profilo di addebito disciplinare, ossia*

La *Guardia di Finanza*, come sopra indicato, al pari dell'Arma dei Carabinieri trova il fondamento della propria normativa in materia nel Regolamento sulle uniformi dello Stato Maggiore di Difesa. Nel corso degli anni si è assistito, tuttavia, ad un proliferare della normativa di settore a partire dalle "Disposizioni sulle uniformi della Guardia di Finanza" ed. 1986 che sono state aggiornate per aspetti parziali senza tuttavia venir meno l'impianto originario.

Le regole di base sulla composizione delle uniformi, le diverse tipologie previste per i vari servizi e nelle diverse occasioni, il divieto di uso promiscuo di capi appartenenti a diverse uniformi o di singoli capi dell'uniforme con capi di vestiario civile, sono molto simili a quelle adottate dall'Arma dei Carabinieri.

Di originale elaborazione sono le norme relative all'aspetto esteriore aggiornate nel 2009 con apposita circolare[22] con la dichiarata finalità di "*disciplinare in maniera chiara ed univoca l'uso dell'uniforme con particolare riferimento al portamento ed al decoro con la quale la stessa viene indossata dal personale del Corpo*".

Con tale disposizione si richiama il personale ad un corretto uso dell'uniforme in servizio e fuori dal servizio al fine di non ledere la dignità di chi la indossa e di riflesso l'immagine della Guardia di Finanza; a tal fine si operano delle precisazioni anche in merito all'aspetto esteriore del militare ed all'uso di accessori che devono essere ispirati da criteri di sobrietà e di semplicità in modo tale da non risultare appariscenti e non coerenti con lo *status* di militare.

Segue un'elencazione minuziosa delle caratteristiche che deve avere il taglio di capelli, la cura di barba e baffi, l'uso di gioielli, monili e borse per il personale maschile; per il personale femminile si aggiungono, a quelle comu-

---

la divulgazione di fotografie ritraenti i predetti tatuaggi attraverso piattaforme di social media". Si richiama, infine, per la rilevanza in materia di aspetto esteriore del militare una recentissima circolare adottata dal Comandante Generale dell'Arma avente ad oggetto lo Stile Militare che – facendo leva sul valore del costume proprio dei Carabinieri come insieme di modi, linguaggi ed atteggiamenti che rimanda allo stile dell'Arma formatosi nel corso di due secoli di storia e tradizione – sensibilizza i militari ad un corretto uso dell'uniforme ed a curare la forma anche fuori dal servizio evitando "... trascuratezza, alterazioni o eccentricità". Il Carabiniere non deve stupire, ma deve fornire certezza perché, in divisa o in borghese, rappresenta comunque l'immagine stessa dell'Arma e, quindi, dello Stato.

22) Circolare prot. 0368911 del 04/11/2009, avente ad oggetto Variante alle "*Disposizioni sulle uniformi della Guardia di Finanza*" - *ed. 1986. Aspetto esteriore del personale*; del resto le norme del Regolamento sulle uniformi dello SMD (nella edizione 2019) prevedono espressamente all'art. 7 che ogni Stato Maggiore di Forza Armata/Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, nei rispettivi regolamenti e in ragione delle proprie peculiarità, detta disposizioni relative: a. alla cura della persona; b. all'utilizzo di capi di abbigliamento, monili, ornamenti o altri tipi di accessori di varia natura, in maniera da assicurare, in modo confacente e nel rispetto del principio della sobrietà, che non si arrechino pregiudizi al decoro e al prestigio dell'uniforme.

ni indicate per il personale maschile, indicazioni relative all'uso del trucco, gonna e collant.

Si rinviene la consueta disposizione relativa ai divieti quando si porta l'uniforme (per es. divieto di ingombrare tasche e taschini, portare capi di vestiario sbottonati o con la cerniera aperta, usare ombrelli di alcun tipo, ecc.)[23] tra cui merita particolare menzione quella relativa al divieto di esibire tatuaggi di alcun tipo, comune alle altre FF.PP.[24].

Anche per la Guardia di Finanza vi sono state pronunce del giudice amministrativo nella materia dei tatuaggi che hanno tratteggiato gli orientamenti giurisprudenziali in materia.

Di notevole importanza è una recentissima sentenza del 29/12/2021 n. 2353 emessa dal TAR per il Lazio (Sezione Seconda-*ter*) sul ricorso presentato da una candidata al concorso per l'ammissione di 930 allievi marescialli della Guardia di Finanza, in cui si era posizionata al n. 553 della graduatoria finale ed era stata, pertanto, dichiarata vincitrice del concorso.

---

23) Per completezza di informazioni si richiama la circolare 56859 del 22/02/2016 avente ad oggetto *Disposizioni sulle uniformi della Guardia di Finanza. Uso dell'ombrello da parte dei militari in uniforme* che, in deroga a quanto precedentemente disposto, autorizza l'utilizzo dell'ombrello (che abbia determinate caratteristiche di sobrietà per colore e tipologia) in uniforme ed in determinate circostanze e secondo le modalità indicate nella stessa circolare (nella mano sinistra per poter rendere il saluto, quando non si svolgano servizi armati e di rappresentanza ed in ogni altra circostanza esclusa dai superiori, prevalentemente nei percorsi casa/lavoro e viceversa).

24) In relazione alla rilevanza dei tatuaggi nel reclutamento nel Corpo della Guardia di Finanza vengono in rilievo, inoltre le seguenti norme:
– d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199 "Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di Finanza" - art. 6, "Requisiti per l'ammissione al corso": "L'ammissione al corso per la promozione a finanziere ha luogo mediante un concorso al quale possono essere ammessi i giovani in possesso dei seguenti requisiti: (d-*bis*) assenza di tatuaggi o di altre permanenti alterazioni volontarie dell'aspetto fisico, non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, lesivi del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza di cui all'articolo 721 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, secondo quanto stabilito dal bando di concorso"; art. 36, "Requisiti per la partecipazione ai concorsi" (8-*bis*): "Assenza di tatuaggi o di altre permanenti alterazioni volontarie dell'aspetto fisico, non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, lesivi del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza di cui all'articolo 721 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, secondo quanto stabilito dal bando di concorso";
– d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69 "Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di Finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78": «Art. 5 (*Disposizioni comuni*). 1. Per conseguire la nomina ad ufficiale in servizio permanente (effettivo) del Corpo della Guardia di Finanza è necessario possedere i seguenti requisiti: c-*ter*) assenza di tatuaggi o di altre permanenti alterazioni volontarie dell'aspetto fisico, non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, lesivi del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza di cui all'articolo 721 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, secondo quanto stabilito dal bando di concorso».

Rappresenta la ricorrente come, all'esito della visita per incorporamento, con provvedimento del 10 febbraio 2021, la Guardia di Finanza l'abbia dichiarata non idonea a causa di "tatuaggio localizzato su parte del corpo non coperta dall'uniforme".

Avverso tale provvedimento la ricorrente ha proposto il ricorso introduttivo, affidato a diverse doglianze di violazione di legge ed eccesso di potere, domandando altresì l'accertamento del suo diritto ad essere ammessa a frequentare la Scuola ispettori e sovrintendenti quale vincitrice del concorso.

La ricorrente ha attaccato il provvedimento di inidoneità da molteplici punti di vista[25]. Il TAR ha respinto le argomentazioni della ricorrente sul presupposto che dalla documentazione fotografica prodotta dal Ministero emerge con evidenza che il tatuaggio della ricorrente, raffigurante una farfalla su un ramo, per dimensioni e collocazione (dorso del piede destro) non è coperto dall'uniforme. Tanto è ritenuto sufficiente ad integrare, senza ombra di dubbio, la causa di esclusione di cui alla lettera a) dell'art. 19 delle direttive tecniche richiamate (l'art. 19, lett. a), numero 221 del decreto del Comandante Generale della Guardia di Finanza n. 61772 del 25.02.2016, in toto richiamato dal bando di concorso, in base al quale è causa di esclusione dal concorso la presenza di tatuaggi, qualora ricorra anche una sola delle circostanze richiamate.

Diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente – necessità della simultanea lesività del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione

25) Con il primo motivo di doglianza, la ricorrente ha lamentato "Assenza dei presupposti per l'esclusione della ricorrente dal concorso in oggetto. Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione e falsa applicazione di legge (art. 16, comma 2, del bando di gara; artt. 1-3 l. n. 241/1990; artt. 2-3-97 Cost). Eccesso di potere per travisamento di fatti, irragionevolezza, sproporzione, illogicità manifesta, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta". La ricorrente afferma che non sussisterebbero, nel caso in esame, i presupposti di fatto e di diritto necessari per determinare l'esclusione di un candidato che presenti un tatuaggio. E infatti, a suo giudizio, l'art. 16, comma 2, lett. c) del bando di concorso, secondo il quale la presenza di tatuaggi è causa di esclusione dal concorso solo ove "gli stessi risultano lesivi del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza di cui all'articolo 721 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, nei termini di cui al punto 19, lett. a), numero 221, delle citate direttive tecniche", comporterebbe che le tre ipotesi astrattamente previste da tale ultima disposizione – e dunque presenza di tatuaggi che "a) siano localizzati sulle parti del corpo non coperte dall'uniforme; b) per la loro natura, siano deturpanti anche se non visibili con l'uniforme e c) per il loro contenuto, siano indice di personalità abnorme – potrebbero costituire causa di esclusione solo ove ricorressero, simultaneamente e in concreto, le condizioni di lesività previste dal citato art. 16. Ne discende che, nel caso in esame, nel quale il tatuaggio consiste in un motivo floreale, privo di connotazioni ideologiche e di dimensioni contenute, oltre a doversi evidentemente escludere la ricorrenza delle ipotesi *sub* b) e *sub* c) del citato articolo 19, andrebbe esclusa pure la ricorrenza della lettera a) atteso che, sebbene visibile, il tatuaggio non risulterebbe lesivo del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza.

dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza – l'inequivoca lettera della disposizione definisce ciascuna delle ipotesi descritte come autonomamente escludente, atteso che le stesse sono state ritenute, in via generale e con riferimento ad ogni bando, tali da integrare, per diversi profili e con diverse modalità, una lesione del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza.

Il TAR prosegue affermando che "… *tale specifica e autonoma finalizzazione delle previsioni, determina il rigetto dell'ulteriore argomentazione secondo cui attribuire autonoma efficacia escludente alle tre ipotesi disciplinate comporterebbe la violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, atteso che le stesse appaiono ciascuna frutto di una scelta non arbitraria, ma "ben ponderata, con la quale la resistente Amministrazione, in luogo di prevedere – come anche sarebbe stato ipoteticamente possibile, vista la specificità delle funzioni del Corpo – un divieto assoluto di alterazioni del derma tramite tatuaggio per gli aspiranti all'arruolamento, ha ritenuto di limitare l'incompatibilità alle sole alterazioni visibili nonostante l'uniforme, ovvero a quelle deturpanti o sintomo di personalità abnorme*" (così TAR Lazio, sez. II-*ter*, 8 gennaio 2021, n. 284).

Sulla base delle suddette argomentazioni il TAR respinge il ricorso sopra indicato seguendo un percorso già tracciato da giurisprudenza precedente in materia di provvedimenti di inidoneità di candidati a concorsi nelle FF.PP per presenza di tatuaggi visibili con l'uniforme[26].

Si richiama, infine, l'introduzione che la Guardia di Finanza ha realizzato, in coincidenza con l'inserimento della nuova uniforme in tonalità grigio scuro, di una applicazione *web intranet* denominata "uniformi web" utilizza-

26) Di notevole rilievo risulta il Bando del 14/01/2022 del Comando Generale della Guardia di Finanza I Reparto - Ufficio Reclutamento e Addestramento, relativo al Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'ammissione di 66 allievi ufficiali del ruolo normale – comparti ordinario e aeronavale – all'Accademia della Guardia di Finanza, per l'anno accademico 2022/2023, in *https://concorsi.gdf.gov.it*, che all'art. 15 prevede l'esclusione del concorso in presenza di tatuaggi o di altre permanenti alterazioni volontarie dell'aspetto fisico, non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, se gli stessi risultano lesivi del decoro dell'uniforme o della dignità della condizione dell'appartenente al Corpo della Guardia di Finanza di cui all'articolo 721 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90. In particolare, il bando definisce in maniera molto dettagliata la posizione del tatuaggio causa di esclusione dal concorso nel senso che saranno esclusi i concorrenti che presentano tali tatuaggi/alterazioni permanenti: 1) sulla testa, sul collo (fino alla circonferenza delimitata, anteriormente, dal centro dello sterno e, posteriormente, dall'apofisi spinosa della 7^ vertebra cervicale c.d. "prominente"), sui due terzi distali delle braccia (al di sotto della circonferenza all'altezza dell'inserzione del deltoide sull'omero), sugli avambracci, sulle mani e sulle gambe (al di sotto della rotula, anteriormente, e della cavità poplitea, posteriormente; al di sopra dei malleoli); 2) nelle aree del corpo consentite se per dimensioni, contenuto o natura siano deturpanti o contrari al decoro dell'uniforme o di discredito delle Istituzioni o indice di personalità abnorme (in tal caso da accertare con visita psichiatrica e appropriati test psicodiagnostici).

bile da ciascun utente della rete intranet, per agevolare il processo di conoscenza della normativa in materia di uniformi ed essere di ausilio nella individuazione della corretta tipologia di uniforme da indossare in ogni circostanza e per i vari servizi del Corpo, nonché di visionare i distintivi di reparto e di specializzazione, qualifica ed abilitazione, i distintivi di grado e di accedere al medagliere *web*[27].

Per la *Polizia di Stato* nel 2019 il Capo della Polizia ha adottato un nuovo decreto sulle divise – nuove tabelle di divise – che innova rispetto alle previsioni del 2005, in merito alla tipologia ed ai gradi delle divise, ferme restando le previsioni di carattere generale contenute nel primo provvedimento emanato dal Ministro dell'Interno[28].

Sebbene la normativa della Polizia di Stato parli di Divise e non di Uniformi non si ritiene muti la sostanza della materia e soprattutto il significato intrinseco e di identificazione tipico delle uniformi delle FF. PP. sopra ampiamente richiamato.

Il decreto del 2019 rinvia alle previsioni del primo decreto per quanto non espressamente innovato. Di fondamentale importanza sono, come sopra accennato, le norme di carattere generale contenute nella disposizione del 2005 che testualmente prevedono come la divisa sia da considerare un "*insieme organico di vestiario, equipaggiamento ed accessori aventi specifica denominazione e realizzati per soddisfare le esigenze di funzionalità e di identificazione*". Gli appartenenti alla Polizia di Stato, durante il servizio di istituto, sono tenuti ad indossare la divisa nel rispetto dei criteri impartiti nel decreto e delle specifiche modalità determinate con provvedimento del Capo della Polizia.

Sono poi previsti i casi di esonero dall'obbligo di indossare la divisa (per es. non indossa la divisa il funzionario preposto al servizio di ordine pubblico, il personale adibito permanentemente a servizi di carattere investigativo ed altre categorie autorizzate dal capo della Polizia o da altra autorità) ed il censimento periodico del personale autorizzato al fine di corrispondere la prevista indennità di vestiario agli aventi diritto.

L'appartenente alla Polizia di Stato ai sensi dell'art. 5 del decreto deve indossare la divisa con proprietà, dignità e decoro[29].

---

27) Circolare prot. 0051085 del 21/02/2011, avente ad oggetto *Realizzazione dell'applicativo "Uniformi Web" ed introduzione in servizio della nuova uniforme "grigio scuro"*.

28) Decreto Capo della Polizia 10 luglio 2019, con cui vengono adottate le nuove tabelle delle divise della Polizia di Stato e decreto Ministro dell'Interno del 04/10/2005 contenente le norme generali concernenti il sistema delle divise degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato.

29) Sono previsti i seguenti divieti: a) indossare e portare sulla divisa capi di vestiario, accessori, materiale di equipaggiamento ed oggetti non forniti dall'Amministrazione; b) applicare sulla divisa

Anche per la Polizia di Stato è previsto un sistema di vigilanza e sanzioni in caso di inosservanza delle norme contenute nel decreto sulle divise.

Si richiama altresì l'art. 15 Reg. Serv. relativo alla cura della persona.

I superiori sono tenuti a far osservare le disposizioni contenute nel decreto e quelle dipartimentali ad esso collegate. Le violazioni alle disposizioni sono sanzionate ai sensi della normativa sul procedimento disciplinare del personale del Corpo.

Il decreto contiene una norma di rinvio per quanto non previsto dal decreto e da altre disposizioni concernenti la Polizia di Stato, alla normativa vigente per le forze armate in ordine ai servizi di parata e di onore.

In merito ai tatuaggi il d.m. 30 giugno 2003 n. 198, "*Regolamento concernente i requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale di cui devono essere in possesso i candidati ai concorsi per l'accesso ai ruoli del personale della Polizia di Stato e gli appartenenti ai predetti ruoli*", prevede tra le cause di non idoneità per l'ammissione ai concorsi pubblici la presenza di tatuaggi sulle parti del corpo non coperte dall'uniforme o quando, per la loro sede o natura, siano deturpanti o per il loro contenuto siano indice di personalità abnorme.

Anche questa previsione e le conseguenti adozioni di provvedimenti di inidoneità delle Commissioni esaminatrici nelle procedure di arruolamento, hanno originato dei ricorsi amministrativi contro i provvedimenti sfavorevoli ai candidati.

Limitando l'esame alla casistica più recente è stata ritenuta legittima dal Consiglio di Stato l'esclusione da un concorso per l'assunzione di commissari della Polizia di Stato per la presenza di un tatuaggio visibile con l'uniforme, ancorché lo stesso sia stato completamente rimosso successivamente all'accertamento concorsuale[30].

Il TAR per il Lazio aveva accolto il ricorso di una candidata avverso il giudizio di inidoneità al servizio nella Polizia di Stato per la carenza dei requisiti psico-fisici, in particolare per la presenza di un "tatuaggio in zona non coperta dall'uniforme ai sensi dell'art. 3, comma 2, con riferimento alla Tabella 1, punto 2, lett. B) del d.m. n. 198 del 2003". Nella seduta del 17 aprile 2019, infatti, la Commissione medica del concorso per l'assunzione di 80

---

distintivi, insegne, decorazioni, nastrini, fregi ed altri emblemi non riconosciuti e non autorizzati dall'Amministrazione; se autorizzati, devono essere conformi ed applicati nell'ordine e secondo le prescrizioni stabilite dalla normativa vigente per la Polizia di Stato e qualora non prevista, da quella per le forze armate; c) alterare in tutto o in parte la foggia prevista per divisa; d) derogare alle modalità d'uso delle divise previste dal decreto. Quando non si indossa la divisa non si possono portare effetti od altri oggetti costituenti parte della stessa.

30) Cons. Stato, Sez. IV, Sent. 08-06-2021 (ud. 11-03-2021), n. 4386, in *www.avvocatomilitare.it.*

commissari della Polizia di Stato, indetto con decreto del 10 dicembre 2018, aveva rilevato, sul corpo dell'appellata "un tatuaggio in zona non coperta dall'uniforme (come da documentazione fotografica)".

Il TAR ha sostenuto, in proposito, che l'Amministrazione non potesse procedere all'automatica esclusione dal concorso per la sola presenza nella zona non coperta dall'uniforme di un "tatuaggio", bensì dovesse specificamente motivare in che misura – tenuto conto dell'accertata fase di rimozione del tatuaggio – la visibilità fosse tale da determinare l'inidoneità al servizio di Polizia, valutando la situazione nello specifico caso anche alla luce della previsione di favorevole evoluzione in relazione alla sottoposizione del tatuaggio al trattamento di completa rimozione, già in periodo anteriore alla data della visita medica concorsuale.

Il Tribunale ha ritenuto che la Commissione medico-legale non ha valutato l'eventualità che il "tatuaggio", in fase di trattamento di rimozione, risultasse praticamente non visibile con la definizione originaria in quanto destinato a scomparire con il trattamento sanitario di rimozione già avviato da tempo (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I-*bis*, 6 giugno 2017, n. 6616).

Di notevole interesse, al di là del fatto storico, è la conferma ed il richiamo di precedente giurisprudenza del Consiglio su casi pressoché identici a quello in esame, con i quali è stato osservato che i requisiti di idoneità devono essere posseduti entro la data di partecipazione alla selezione concorsuale e devono essere verificabili nei tempi previsti dal bando, pena la violazione della *par condicio* tra i concorrenti.

Per il decreto del Ministero della Giustizia del 10 dicembre 2014 – concernente le caratteristiche delle uniformi degli appartenenti al *Corpo di Polizia penitenziaria* ed i criteri concernenti l'obbligo e le modalità d'uso – l'uniforme degli appartenenti è costituita da "*un insieme organico di vestiario, di equipaggiamento e di accessori aventi specifica denominazione e realizzati in modo da soddisfare le esigenze di funzionalità e di identificazione*".

Nei primi articoli il decreto si preoccupa di stabilire i tipi di uniforme previsti per i diversi servizi assolti dal Corpo e nelle differenti occasioni, i casi di esonero dall'obbligo di prestare servizio in uniforme, le ipotesi in cui si può indossare l'uniforme fuori dal servizio, il principio di discrezionalità nell'uso dell'uniforme (pertanto l'appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria, a prescindere dalla variante stagionale in vigore, indossa l'uniforme invernale o estiva ritenuta più confortevole) ed all'art. 3 prevede un rinvio al Regolamento per la disciplina delle uniformi dello Stato Maggiore della Difesa per l'uso delle uniformi nelle circostanze non espressamente previste dal decreto.

Ma di significativa importanza, per la materia trattata, sono le previsioni degli artt. 5 e 6 del decreto che si occupano rispettivamente della "cura dell'uniforme" e della "cura della persona - aspetto esteriore del personale"[31].

In base al decreto l'eventuale pratica del tatuaggio da parte del personale, legata a finalità prevalentemente estetiche, impone limitazioni relative alle caratteristiche, che per la loro sede o dimensioni, non siano deturpanti o che, per la loro natura o contenuto, non siano lesive per l'onore, il prestigio e il decoro del Corpo di Polizia penitenziaria. Ferma restando la soggettiva responsabilità derivante da quanto sopra riportato, il personale in uniforme non deve esibire tatuaggi.

L'Amministrazione penitenziaria era già intervenuta con una circolare nel 2007 per chiarire i dubbi interpretativi legati alla materia dei tatuaggi praticati dal personale e per indicare i provvedimenti da adottare nei diversi casi, con una interpretazione della normativa vigente rispettosa dei canoni di decoro e sobrietà cui deve essere ispirato il Corpo, ma dimostrando una lieve apertura diretta ad evitare soluzioni anacronistiche[32].

Per quanto concerne, invece, la normativa che disciplina l'accesso al Corpo[33] e, più precisamente, i requisiti psicofisici necessari per l'ammissione ai concorsi, va osservato che nella sua formulazione originaria prevedeva fra

---

31) L'art. 5 per garantire il decoro ed il prestigio dell'uniforme prevede che l'appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria la indossa con garbo e dignità sotto la propria responsabilità. Il poliziotto penitenziario quando indossa l'uniforme non può: a) portare capi di vestiario sbottonati; b) usare l'ombrello; c) ingombrare tasche e taschini con oggetti; d) usare monili vistosi; e) indossare e portare sull'uniforme capi di vestiario, accessori, materiale di equipaggiamento ed oggetti non forniti dall'Amministrazione; f) portare sacche, zaini o zainetti di proprietà personale di qualsiasi foggia e dimensione; g) applicare sull'uniforme distintivi, insegne, decorazioni, nastrini, fregi ed altri emblemi non riconosciuti e non autorizzati dall'Amministrazione; se autorizzati, devono essere conformi ed applicati nell'ordine e secondo le prescrizioni stabilite dalla normativa vigente per il Corpo di Polizia penitenziaria e qualora non prevista, da quella per le forze armate; h) alterare in tutto o in parte la foggia prevista per ciascuna uniforme; i) derogare alle modalità d'uso dell'uniforme previste dal decreto.
È consentito al personale in uniforme l'uso di borse personali (tipo porta documenti, porta computer, valigetta 24 ore, ecc.) purché in tinta unita non vistosa, (di colore nero, blu scuro o marrone scuro/cuoio), di forma regolare e di dimensioni contenute.
Con l'uniforme è consentito l'uso degli occhiali da vista o da sole, purché di forma classica (lenti a goccia, ovali o rettangolari; montatura di colore marrone, blu, nero, grigio o metallico e, comunque, non appariscente o sproporzionata).
Gli effetti o altri oggetti costituenti parte dell'uniforme non si indossano quando si è in abito borghese. È precluso l'uso di accessori ed equipaggiamenti non autorizzati. In merito alla cura della persona il decreto pone delle prescrizioni che costituiscono una direttiva generale per la disciplina dell'aspetto esteriore del personale appartenente al Corpo di Polizia penitenziaria. In ogni caso, il personale è tenuto a mantenere un aspetto consono al proprio status, evitando ogni forma

32) Lettera circolare GDAP - 0219217 del 11/07/2007, avente ad oggetto *Uso dei tatuaggi da parte del personale del Corpo di Polizia penitenziaria*.

33) D.lgs. 443/1992, art. 123, comma 1, lett. C.

le cause di inidoneità, quali imperfezioni, i tatuaggi, sia pure connotati da certe caratteristiche. Deve cioè trattarsi di tatuaggi che, per loro sede o natura, siano deturpanti o che, per il loro contenuto, siano indice di personalità abnorme.

La normativa sulle procedure concorsuali è stata modificata nel 2019[34] e tra le cause di esclusione dai concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli ed alle carriere della Polizia penitenziaria prevede anche "… *le alterazioni volontarie dell'aspetto esteriore dei candidati, quali tatuaggi e altre alterazioni permanenti dell'aspetto fisico non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, se visibili, in tutto o in parte, con l'uniforme indossata o se, avuto riguardo alla loro sede, estensione, natura o contenuto, risultano deturpanti o indice di alterazioni psicologiche, ovvero comunque non conformi al decoro della funzione degli appartenenti alla Polizia penitenziaria*".

Con tale innovazione anche per l'amministrazione penitenziaria si ha una espressa previsione a livello legislativo che considera tra le cause di non idoneità per l'accesso al Corpo, la presenza di tatuaggi visibili a prescindere dal contenuto ed estensione sul corpo degli stessi, con ciò superando l'incerta formulazione letterale precedente che prevedeva: "I tatuaggi sono motivo di non idoneità quando, per la loro sede o natura, siano deturpanti o per il loro contenuto siano indice di personalità abnorme", mentre la visibilità con le uniformi era prevista soltanto dal decreto sulle uniformi del 2014.

Tale normativa aveva visto l'amministrazione soccombere in diversi contenziosi amministrativi successivi alla non ammissione di candidati per la presenza di tatuaggi visibili, sul presupposto che la normativa del Corpo – a differenza di quella prevista per la Polizia di Stato – non contemplava tra le cause di non idoneità dei candidati la visibilità del tatuaggio ma soltanto il carattere deturpante o l'indice di personalità abnorme dello stesso[35].

---

34) D.lgs. 27 dicembre 2019, n. 172 «Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante: "Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"».

35) Per completezza di trattazione si indicano tuttavia i seguenti precedenti anche di orientamento opposto: T.A.R. Roma (Lazio), sez. I, 20/11/2019, n. 13315, in base alla quale – in tema di ammissione al concorso per entrare a far parte del Corpo di Polizia penitenziaria – il presupposto di fatto costituito dalla presenza di tatuaggi è, di per sé, circostanza neutra, che acquista, tuttavia, una sua specifica valenza, ai fini della esclusione dall'arruolamento, quando essi siano collocati 'sulle parti del corpo non coperte dall'uniforme', ovvero siano per natura o sede 'deturpanti' o 'indice di personalità abnorme'. Si tratta di due distinte fattispecie di inidoneità, *la prima di carattere autonomo, la seconda composta da due diverse categorie*. La detta visibilità deve presentare una certa evidenza, ovvero deve determinare l'impossibilità del tatuaggio di essere coperto indossando la divisa (nella specie, il Tribunale ha ritenuto che un tatuaggio sul dorso del piede, ormai in fase di rimozione, non costituisce motivo per l'esclusione di una candidata dal corso per agente allievo del Corpo di

In materia è intervenuta di recente una significativa sentenza del Consiglio di Stato[36] che nell'ambito delle procedure di reclutamento della Polizia penitenziaria – antecedenti all'entrata in vigore (il 20 febbraio 2020) della novella recata dal d.lgs. n. 172 del 2019 all'art. 123 d.lgs. n. 443 del 1992 e nelle quali non era stata richiamata la disciplina stabilita per le assunzioni nella Polizia di Stato – ha ritenuto illegittima per difetto di motivazione l'esclusione di un candidato (che presentava, al momento della seconda visita psicoattitudinale, un tatuaggio sulla caviglia) dal prosieguo della procedura concorsuale, con la mera indicazione della presenza di un tatuaggio in sedi non coperte dall'uniforme.

Il Collegio ha ritenuto che la norma applicabile *ratione temporis* alla procedura selettiva in questione prevedeva che "costituiscono cause di non idoneità per l'ammissione ai concorsi di cui all'articolo 122 le seguenti imperfezioni e infermità: … c) le infermità e gli esiti di lesione della cute e delle mucose visibili: malattie cutanee croniche; cicatrici infossate ed aderenti, alteranti l'estetica o la funzione; tramiti fistolosi, che, per sede ed estensione, producano disturbi funzionali; tumori cutanei. I tatuaggi sono motivo di non idoneità quando, per la loro sede o natura, siano deturpanti o per il loro contenuto siano indice di personalità abnorme".

Conseguentemente l'amministrazione è incorsa nel vizio di difetto di motivazione poiché la candidata, che presentava, al momento della seconda visita psicoattitudinale, un tatuaggio sulla caviglia, è stata esclusa dal prosieguo della procedura concorsuale con la mera indicazione della presenza di un tatuaggio in sedi non coperte dall'uniforme, ipotesi questa non prevista, al-

---

Polizia penitenziaria); T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 25/02/2019, n. 2548: ai fini dell'arruolamento degli agenti di Polizia penitenziaria, può essere considerato inidoneo alla partecipazione al relativo concorso, dal quale quindi può essere escluso, il candidato con un tatuaggio in zona visibile, indipendentemente dal fatto che tale tatuaggio possa risultare indicativo di personalità abnorme; in senso contrario: T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 10/12/2019, n. 14099. Sebbene la presenza di un tatuaggio su una parte del corpo non coperta dall'uniforme sia rilevante al fine della valutazione di idoneità, si deve escludere l'automatismo tra la visibilità del tatuaggio e l'esclusione dal concorso per l'accesso al Corpo di Polizia penitenziaria, essendo necessario che la Commissione di concorso, esercitando la propria discrezionalità tecnica, valuti se il tatuaggio, oltre che visibile, costituisca causa di non idoneità in quanto deturpante l'immagine del poliziotto ovvero in quanto indicatore di personalità abnorme; dal tenore dell'art. 123, d.lg. n. 443/1992 si evince che non è sufficiente la mera visibilità di un tatuaggio per giustificare l'esclusione di un candidato dal concorso nel Corpo di Polizia penitenziaria, indipendentemente dal fatto che il tatuaggio risulti deturpante dell'immagine del poliziotto o possa risultare indicativo di personalità abnorme. Ciò a differenza di quanto previsto per l'accesso ai ruoli della Polizia di Stato laddove il decreto ministeriale dell'Interno n. 198 del 30 giugno 2003 individua espressamente tra le cause di non idoneità i tatuaggi sulle parti del corpo non coperte dall'uniforme. Detta norma regolamentare del Ministero dell'Interno non è applicabile al personale del Corpo di Polizia penitenziaria, in mancanza di un espresso richiamo normativo e dovendo le cause di esclusione essere interpretate con rigore.

36) Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 7620 del 01.12.2020, in *www.dirittoitaliano.com.*

meno quale causa di esclusione vincolata e automatica, nel dal bando né dalla presupposta disciplina legislativa *ratione temporis* applicabile.

Per le procedure di reclutamento nella Polizia penitenziaria successive all'entrata in vigore della novella dell'art. 123 cit. (ovvero successivamente al 20 febbraio 2020), ha trovato applicazione, pertanto, il nuovo testo del menzionato articolo, con la conseguenza pratica che i tatuaggi e gli esiti cicatrizionali visibili con l'uniforme costituiranno causa automatica di esclusione (non si hanno notizie di ricorsi proposti avverso ipotesi di non idoneità da candidati esclusi nelle procedure successive alla suddetta data), così come avviene nella Polizia di Stato.

L'art. 7 del decreto sulle uniformi disciplina, infine, la vigilanza sulla corretta applicazione del decreto e le sanzioni applicabili in caso di trasgressione. Gli appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria di qualsiasi grado sono responsabili della corretta applicazione delle norme sull'uniforme. I superiori gerarchici hanno l'obbligo di far osservare le disposizioni contenute nel decreto e sono responsabili della loro corretta applicazione.

La normativa sui tatuaggi alla luce dei decreti legislativi 172 e 173 del 2019 entrati in vigore il 20 febbraio 2020 – rispettivamente nei confronti delle forze di polizia il primo e per le forze armate il secondo – ha reso molto più rigorosa la valutazione delle lesioni permanenti della cute avuto particolare riferimento ai tatuaggi (anche in corso di rimozione) dei candidati alle procedure selettive delle FF.PP., determinando variazioni nella normativa preesistente.

Si può concludere (avuto riguardo alla fondamentale sentenza del Consiglio di Stato del 2020 sopra richiamata) – fatte salve per ciascun Corpo di Polizia le particolari declinazioni lessicali normative di tale rigorosa impostazione di fondo – nel senso che segue:

a) per i reclutamenti in tutte le forze di polizia, i tatuaggi (anche in fase di rimozione al momento della visita concorsuale) e le cicatrici – se disfunzionali (anche a livello fisiognomico), ovvero *ex se* deturpanti, oppure indice di alterazione della psiche – sono causa di esclusione indipendentemente dalla visibilità o meno con la divisa;

b) per i reclutamenti nella Polizia di Stato e nella Polizia penitenziaria, qualsivoglia tatuaggio (anche in fase di rimozione ovvero seguito da esiti cicatrizionali) visibile con la divisa, comporta l'esclusione automatica;

c) per i Carabinieri, la Guardia di Finanza, la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, tutte le alterazioni volontarie permanenti dell'aspetto fisico (comprensive dei tatuaggi e delle cicatrici, ad esempio da marchiatura a fuoco), non conseguenti a interventi di natura comunque sanitaria, se *lesive del decoro della funzione* e indipendentemente dalla circostanza che siano o

meno visibili con la divisa, comportano l'esclusione;

d) è nella sostanza affidato ai singoli bandi di reclutamento il compito di riempire la clausola generale della "lesione del decoro della funzione" (per le forze armate e le forze di polizia ad ordinamento militare soccorre il richiamo all'art. 721 t.u.o.m., rubricato "Dignità e decoro del militare");

e) spetta esclusivamente alle apposite commissioni valutare l'idoneità psico fisica dei candidati (espressamente in questo senso, per le forze armate e le forze di polizia ad ordinamento militare, gli artt. 640 cod. ord. mil. e 580, comma 1, t.u.o.m. che prevedono tale esclusività anche in deroga ad altre disposizioni di legge);

f) le valutazioni espresse in tali sedi – per le quali è sufficiente una sintetica motivazione anche *ab relationem*, venendo in rilievo interessi legittimi a fronte di procedure concorsuali di massa che devono ispirarsi ai criteri di economicità, efficacia ed efficienza come imposti dall'art. 1 della l. n. 241 del 1990 (arg. da Cons. Stato, ad. plen. n. 9 del 2014, §§ 7.4. ss.) – non possono essere direttamente attinte dal giudice amministrativo in quanto le relative controversie sono al di fuori dei tassativi casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a. (Cons. Stato, ad. plen. n. 5 del 2015); il che non permette al giudice di controllare direttamente il merito della scelta operata dagli organi amministrativi a ciò preposti, se non nei casi in cui si scada nell'arbitrio, ovvero nella abnormità (cfr. di recente, per una analoga impostazione sia pure in diversa materia, Cass. civ., sez. un., n. 18592 del 2020 che, pur riconoscendo la pienezza del sindacato del giudice amministrativo sul fatto e sulle valutazioni, mantiene ferma la riserva di amministrazione).

3. La libera manifestazione del pensiero delle forze di polizia al tempo dei *social media*

Alle forze di polizia, al pari di ogni altro privato cittadino, deve essere riconosciuto il diritto costituzionalmente tutelato di manifestare liberamente il proprio pensiero sia pure con i limiti e le modalità che si indicheranno.

La libertà di manifestazione del pensiero è codificata nell'art. 21 della Costituzione e rientra tra i diritti inviolabili dell'uomo garantiti dall'art. 2 Cost., con conseguente legittima apponibilità di limiti a tale diritto solo quando questi ultimi a loro volta trovino fondamento in altre disposizioni costituzionali di pari rango, tra le quali lo stesso art. 2 che riconosce altri diritti inviolabili, quali la dignità, l'onore, la reputazione, la riservatezza[37].

37) V. Tenore, *La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i*

Secondo l'art. 21 Cost. "*tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure...*".

Ma tale diritto trova anche un riconoscimento internazionale nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948[38] e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[39] che si preoccupa, altresì, di fornire un elenco degli interessi la cui salvaguardia può giustificare una limitazione della libertà di espressione e tra queste si segnalano in particolare la protezione della reputazione o dei diritti altrui, nonché l'esigenza di impedire la divulgazione di informazioni riservate o di garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

Alle forze di polizia, tuttavia, è richiesto, sia nel ricorso a forme di manifestazione tradizionali del pensiero – quali lo scritto e la parola – sia nell'uso anche occasionale dei *social*, l'adozione di una condotta improntata a riservatezza, continenza e imparzialità, al fine di ponderare sempre le informazioni o opinioni che si intendono rendere.

Infatti, grazie alla velocità della rete, alla semplicità di utilizzo dei suoi strumenti e alla potenza del messaggio *on-line*, in grado di raggiungere in tempo reale una platea sterminata di individui in ogni parte del pianeta, i *social media* sono progressivamente entrati nel nostro vivere quotidiano, sino a divenire una modalità ineludibile di comunicazione, una nuova tendenza di socializzazione, tanto per la dimensione privata quanto per quella pubblica.

La rapidità con cui le informazioni veicolate dai *social network* si diffondono e la vastità del pubblico di riferimento impone agli organi deputati alla comunicazione, ma anche a tutti i singoli appartenenti alle forze di polizia, un atteggiamento di cautela rispetto alla scelta dei contenuti trasmessi per non rischiare di causare, attraverso l'uso distorto di tali strumenti, un danno ingente oltre che all'immagine alla stessa credibilità dell'intera istituzione.

Ogni appartenente alle forze di polizia gode, infatti, presso l'opinione pubblica, di una considerazione sociale, culturale e istituzionale connaturata

---

limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media, in *Lavoro Diritti Europa*, 2019/2.

38) L'art. 19 prevede che "*ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere*".

39) La convenzione è stata ratificata dall'Italia con l. 4 agosto 1955 n. 848 e all'art. 10 ribadisce che: "*1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati*", pur garantendo la tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'art. 8 della Convenzione stessa.

alla funzione svolta che lo caratterizza, in via continuativa, come appartenente all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Ne deriva che la sua immagine di appartenente alle forze dell'ordine è prevalente rispetto a quella di privato cittadino, il che rende necessario un maggiore riserbo e una particolare cautela nell'esprimere, anche via *web*, opinioni, valutazioni anche di taglio critico, specie in ordine ai fatti che interessano l'opinione pubblica.

Il particolare *status* giuridico rivestito da tutti gli appartenenti alle forze di polizia richiede – per le motivazioni sopra indicate strettamente connesse al forte valore etico che connota le forze di polizia – un comportamento sempre ineccepibile ed esemplare, anche nella partecipazione a discussioni sui *social forum on line*, sempre ispirato a equilibrio, prudenza, ponderatezza, rispetto delle altrui opinioni e ai doveri afferenti al grado e alla funzione svolta, nella considerazione che esso può concretamente contribuire a consolidare e promuovere, anche indirettamente, l'immagine della propria Amministrazione.

Per prevenire i suddetti rischi, le forze di polizia si sono attivate per sensibilizzare i propri appartenenti ad adottare idonei e definiti codici comportamentali durante la navigazione nella rete ed in particolare per la gestione della propria immagine *social.*

In materia di impiego delle piattaforme *social* vengono in rilevo sia le norme di ordinamento e deontologiche di carattere generale, già analizzate, sia le norme degli ordinamenti disciplinari, oltre alla normativa statale penale e civile applicabile ai comportamenti integranti illeciti civili o penali, nonché ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile per danno all'immagine nei casi previsti dalla legge.

Le norme ordinamentali, in particolare, rinviano a concetti molto ampi quali i doveri di fedeltà, correttezza, lealtà, imparzialità, riserbo, senso dell'onore, senso morale, rispetto dell'amministrazione o dei superiori, prudenza, equilibrio, misura, doveri connessi allo *status* rivestito ed altri ancora; tali richiami impongono ai singoli appartenenti l'adozione di particolari cautele nell'uso degli strumenti *social*, anche in contesti privati, per impedire di infrangere le fondamentali regole di comportamento sopra richiamate.

L'ampliamento del numero degli esternatori attraverso l'utilizzo dei *social media* ha riproposto, infatti, in via generale il rischio, sul piano giudiziario, di diffamazioni ed offese dell'altrui reputazione (di valenza civile, penale e per taluni anche disciplinare), nonché il rilevante problema, di significato sociale, della disinformazione[40].

40) Cfr. V. Tenore, *La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2019, che evidenzia come, unitamente all'informazione e ai

Né si possono dimenticare i principi guida del lavoro pubblico consacrati negli articoli 97 e 54 della Costituzione relativi al buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.) ed all'espletamento con "disciplina ed onore" (art. 54 Cost.) delle funzioni pubblicistiche, svolte anche in un regime di pubblico impiego privatizzato (e ciò vale a maggior ragione per tutte le categorie non privatizzate quali magistrati, militari, forze di polizia, diplomatici, carriera prefettizia, ecc.).

In tali casi non viene in considerazione soltanto la posizione dei singoli dipendenti e il loro rapporto di lavoro con il datore – p.a. – bensì è la stessa identità istituzionale ad essere messa in discussione.

Il nuovo Codice di comportamento dei pubblici dipendenti – d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 recepito da tutte le singole amministrazioni in un Codice aziendale più mirato e dettagliato – esalta tali profili di possibile violazione di canoni pubblicistici, partendo da ipotesi di cadute di stile (o di veri e propri illeciti) in via cartacea, televisiva o telematica ed impone ai lavoratori pubblici una maggiore attenzione alle esternazioni in generale, e dunque anche tramite strumenti *social*.

All'art. 12, c. 2, il d.P.R. recita: "*Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'Amministrazione*".

I principali riferimenti interni si rinvengono, oltre che nella normativa di settore di ordinamento richiamata, in recentissime circolari adottate da ciascuna forza di polizia a riprova dell'attualità e comunanza del fenomeno, da contenere e ricondurre entro canoni conformi ai principi fondanti di ogni forza di polizia.

La normativa di riferimento si può sintetizzare come segue:

a) per l'Arma dei Carabinieri è in vigore la circolare n. 27/28-1-2016 del 12 novembre 2019 (che richiama sette circolari emanate in precedenza di cui dispone l'abrogazione) avente ad oggetto l'"*uso consapevole di social network ed applicazione di messaggistica*", con la quale si ribadisce la rilevanza pubblica che assumono determinati comportamenti tenuti tramite

---

suoi usuali ed etici divulgatori, esiste uno sgradevole giornalismo diffamatorio ed una crescente e pericolosa disinformazione telematica che ha molti seguaci nel mondo. In particolare: «… *La disinformazione, nelle scienze della comunicazione, è intesa come un'attività malevola che mira a fornire e diffondere deliberatamente informazioni false, fuorvianti o non oggettive, o, aggiungiamo noi ad omettere informazioni, distorcendo o alterando la realtà dei fatti allo scopo di ingannare, confondere o modificare le opinioni di qualcuno verso una persona (per delegittimarla), un argomento, una situazione, traendone spesso vantaggio. In senso lato il termine, oggi espresso anche dall'inglesismo "fake news", indica una cattiva forma di informazione, senza cioè il rispetto dei suoi principi cardine (obiettività, completezza, trasparenza, precisione, citazione delle fonti) a prescindere dall'intenzionalità o meno di alterare la realtà dei fatti*».

questi innovativi mezzi di comunicazione, richiamando l'adozione di opportune cautele nell'uso di dette piattaforme, nella considerazione che il *web* non esclude, di per sé, possibili responsabilità penali, civili e disciplinari che conseguono a condotte improprie, essendo elevato il rischio di una diffusione involontaria e indiscriminata di quanto pubblicato o comunque reso disponibile, anche solo momentaneamente.

Il documento prosegue evidenziando che "qualsiasi azione compiuta sui social e app di messaggistica non è mai – a dispetto di diffuse ingannevoli percezioni – virtuale ma, piuttosto, è come se avvenisse in un luogo pubblico, per di più straordinariamente affollato, ed è quindi idonea ad essere, proprio in ragione della possibilità di una sua reale diffusione, fortemente lesiva di diritti altrui e/o dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione di appartenenza".

Gli appartenenti all'Arma, quindi, sono chiamati ad ispirare qualsivoglia condotta (manifestazione del pensiero, pubblicazione di immagini, rapporti affettivi, amicizie, ecc.) a quella sobrietà e compostezza che costituiscono, per norma oltre che per secolare tradizione, irrinunciabile riferimento nello stile di vita di ciascun Carabiniere, come peraltro sancito dalle norme del codice dell'ordinamento militare e dal relativo Testo Unico delle disposizioni regolamentari (art. 1472 COM sulla corretta manifestazione del pensiero, art. 772 TUOM sul principio del riserbo professionale e art. 732 TUOM per le regole sul contegno).

b) La Guardia di Finanza ha adottato una circolare molto dettagliata il 2 settembre del 2020, avente ad oggetto "*Utilizzo dei "social network" e dei moderni strumenti di comunicazione*", con cui si richiama il personale affinché conformi responsabilmente la "vita digitale" alle norme attinenti alla disciplina, al decoro e ai rapporti gerarchici e si offre "… un'intuitiva chiave di lettura dei corretti comportamenti digitali da tenere, nonché un quadro sulle possibili ricadute che un uso distorto della rete può comportare sotto il profilo penale, civilistico, di danno all'immagine e disciplinare".

Segue un'elencazione dei comportamenti da tenere, in ossequio ai doveri sanciti dal Codice dell'Ordinamento militare e dal relativo Testo Unico delle disposizioni regolamentari.

La circolare si occupa nel proseguo di delineare le fattispecie di responsabilità che possono derivare da un uso scorretto/illecito dei *social*, richiamando l'attenzione del personale sulla normativa penalistica e disciplinare, per intrattenersi poi sulla normativa specifica di riferimento (valida anche per il personale dell'Arma)[41].

41) Art. 1472 ("Libertà di manifestazione del pensiero") del C.O.M., secondo il quale: "*I militari possono liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato*

c) la Polizia di Stato ha adottato una recente circolare – circolare n. 555DOC/C/SPEC/SPMAS/5428/19 del 24/10/2019 – per regolamentare la materia delle esternazioni dei propri appartenenti sui *social media*, avente ad oggetto "Utilizzo dei social network e di applicazioni di messaggistica da parte degli operatori della Polizia di Stato".

Con tale circolare il capo della Polizia richiama il personale all'utilizzo corretto dei *social network* e delle *app* di messaggistica, mediante un invito a usare un maggior riserbo nel pubblicare *post*, foto e video, ma anche nell'inviare messaggi attraverso le *app*. Si fa riferimento ad episodi in cui operatori della Polizia di Stato, attraverso l'utilizzo di *social network* o di applicazioni di messaggistica, si sono resi autori di esternazioni, spesso accompagnate da video, audio e foto, dal contenuto inappropriato e in taluni casi con profili di natura penale e/o disciplinare; in questi *post* e messaggi c'erano "affermazioni

---

di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione [...]". Il tema del "divieto di propaganda politica", richiamato dallo stesso articolo è contemplato dall'art. 1483 del C.O.M. Art. 712 ("Doveri attinenti al giuramento") del T.U.O.M., in base al quale: "*Con il giuramento [...] il militare di ogni grado s'impegna solennemente a operare per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle forze armate con assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, con disciplina e onore, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, senza risparmio di energie fisiche, morali e intellettuali affrontando, se necessario, anche il rischio di sacrificare la vita*". Art. 713 ("Doveri attinenti al grado"), comma 2, del T.U.O.M., in ragione del quale il militare "*deve astenersi, anche fuori dal servizio, da comportamenti che possono comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni [o] ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene*". Art. 715 ("Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica") del T.U.O.M., che precisa che: "*Nelle relazioni di servizio e disciplinari il militare è tenuto a osservare la via gerarchica*". Conseguentemente, eventuali disagi e criticità connesse al servizio, non possono trovare sfogo sui social network, bensì dovranno essere manifestate con le modalità consentite dall'ordinamento militare, vale a dire per via gerarchica, permanendo pur sempre l'obbligo di utilizzare sistemi riservati e di non nuocere al prestigio dell'amministrazione con fotografie o commenti. Chat o altri mezzi di comunicazione virtuale non dovranno, quindi, diventare strumenti privilegiati con cui veicolare informazioni o elementi, sia di servizio sia di carattere privato, che dovrebbero invece seguire la scala gerarchica (talvolta anche con forme e procedure standardizzate). Art. 722 ("Doveri attinenti alla tutela del segreto e al riserbo sulle questioni militari") del T.U.O.M., secondo il quale: "*Il militare, oltre a osservare scrupolosamente le norme in materia di tutela del segreto, deve: a) acquisire e mantenere l'abitudine al riserbo su argomenti o notizie la cui divulgazione può recare pregiudizio alla sicurezza dello Stato, escludendo dalle conversazioni private, anche se hanno luogo con familiari, qualsiasi riferimento ai suddetti argomenti o notizie; b) evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che, anche se insignificanti, possono costituire materiale informativo*". La portata della disposizione consente di apprezzare come il riserbo, habitus mentale intrinsecamente connesso alla condizione di militare, debba valere a maggior ragione in un luogo privo di confini qual è la rete internet, ove la facilità di diffusione delle informazioni rischierebbe di rendere di dominio pubblico notizie che per loro natura dovrebbero rimanere circoscritte a un ristretto numero di soggetti. Art. 732 ("Contegno del militare") del T.U.O.M., in ragione del quale: "*Il militare deve in ogni circostanza tenere una condotta esemplare a salvaguardia del prestigio delle forze armate[;] Egli ha il dovere di improntare il proprio contegno al rispetto delle norme che regolano la civile convivenza[.] In particolare deve [...] astenersi dal compiere azioni e dal pronunciare imprecazioni, parole e discorsi non confacenti alla dignità e al decoro*" (si rinvia all'art. 6 della circolare 400000 datata 29 aprile 2016 del I Reparto).

sul lavoro, foto in uniforme, spesso con armi di ordinanza, con indicazioni della sede di servizio o di residenza, nonché con le proprie generalità", tutte informazioni che non dovrebbero essere diffuse perché "l'attività di polizia impone il massimo riserbo" per non danneggiare lo Stato, se stessi o i colleghi.

d) per la Polizia penitenziaria viene in rilievo la circolare DAP n. 3660/6110 del 20 febbraio 2015 (seguita dalla nota 5 febbraio 2018, n. 0042341) che fa espresso richiamo agli obblighi comportamentali previsti dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 ("Codice di comportamento dei dipendenti pubblici") e dall'art. 10, comma 2, del d.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82 ("Regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria") – per cui "… *Il personale, anche fuori servizio, deve mantenere una condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni*" – ed alla raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dell'11 gennaio 2006 sulle Regole penitenziarie europee.

Quest'ultimo documento, al punto 75 stabilisce che "… *il personale, in ogni circostanza, svolge i suoi compiti e si comporta in modo tale che il suo esempio eserciti un'influenza positiva sui detenuti e susciti il loro rispetto*", con ciò ponendo a carico dei dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria un'attività particolarmente onerosa.

La circolare evidenzia come la crescente diffusione dei *social network* (*Facebook*, *Twitter*, *Whatsapp*, *chat* e *forum* di discussione) offre enormi possibilità a tutti gli utenti di poter esprimere opinioni, commenti a fatti, critiche e proposte, senza però tralasciare di ricordare come "… *il diritto di manifestazione del pensiero e di critica in costanza del rapporto di lavoro soggiace a determinati limiti, esplicitazioni di doveri di fedeltà, di riservatezza ed adesione ai valori ed alla missione istituzionale dell'amministrazione*" attinenti alla continenza verbale e sostanziale, alla rilevanza sociale delle dichiarazioni rispetto allo *status* di chi le fa e alla platea dei destinatari.

In seguito il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è stato costretto a ritornare sulla vicenda dell'uso improprio degli strumenti *social* da parte del personale, con la nota GDAP-0042341 del 5.02.2018, a causa della proliferazione di immagini diffuse in particolare sul *social network "facebook"* in cui si rendevano disponibili dati sensibili degli appartenenti al personale e degli uffici presso cui si presta servizio (foto di personale di Polizia penitenziaria in uniforme, con le armi di ordinanza, con indicazione del luogo di servizio e generalità del dipendente).

Anche per l'amministrazione penitenziaria, le inopportune esternazioni cartacee, verbali o telematiche possono configurare un illecito disciplinare di cui agli artt. 3-6 del d.lgs. n. 449/1992.

A fronte della dettagliata normativa di riferimento di ogni forza di polizia e delle direttive impartite con le circolari sopra richiamate, si è assistito negli ultimi anni ad un proliferare di casi di uso improprio dei social – ed a volte fonte di responsabilità penale, civile ed amministrativa contabile per danno all'immagine – da parte di singoli appartenenti. Tale casistica ha comportato l'attivazione da parte delle singole amministrazioni di procedimenti disciplinari – le cui sanzioni sono state a loro volta oggetto di ricorso agli organi della giustizia amministrativa – o il trasferimento per incompatibilità ambientale; dall'analisi delle sentenze rese da vari TAR e dal Consiglio di Stato è possibile ricavare dei precedenti molto interessanti e variegati nella materia in oggetto.

Con riferimento al personale militare dell'*Arma dei Carabinieri* si richiama una sentenza del dicembre scorso adottata dal TAR Emilia Romagna[42] in seguito al ricorso proposto da un Capitano dell'Arma dei Carabinieri – Comandante della Compagnia Carabinieri in una cittadina emiliana – con cui chiede l'annullamento della decisione del Comando Legione Carabinieri "Emilia Romagna" che ha respinto il ricorso gerarchico dallo stesso presentato avverso il sottostante provvedimento, con il quale il Comando provinciale CC. di Modena gli aveva comminato la sanzione disciplinare della consegna per giorni 1 e avverso il successivo provvedimento recante la convalida di detta sanzione.

All'Ufficiale dei Carabinieri si è contestato un comportamento, disciplinarmente rilevante, che trae origine da un dialogo telematico intrattenuto con un'altra persona utente del *social network "facebook"*.

Quest'ultima ha criticato, peraltro, a dire del Collegio "con ragione ed esprimendosi in termini e modi civili ed educati" alcune immagini divulgate sul sito "facebook" dal Capitano dei CC; in una di queste fotografie lo stesso veniva ritratto nelle immagini insieme ad altri colleghi della stessa Compagnia CC. in abiti borghesi, senza indossare la mascherina e senza nemmeno il rispetto del distanziamento sociale disposto *ex lege*, poiché l'episodio è avvenuto in pieno periodo di espansione dell'epidemia da Covid-19 in Italia e dopo l'entrata in vigore della relativa normativa emergenziale.

A tale critica rivoltagli dall'utente del *social network* il militare ribatteva sempre sul suo sito "*facebook*" con la seguente frase: «Cara signora le suggerisco di scaricare l'*app*. "Vedi che ortaggio sei"; la troverà forse più interessante dei miei *post* ma certamente più confacente alle sue capacità intellettive».

42) TAR Emila Romagna, sentenza n. 1038 del 22/12/2021, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

Il TAR respinge tutti i rilievi prospettati dal ricorrente sia in merito all'ingiustificato ritardo dell'Amministrazione nel procedere, sia con riferimento alla motivazione "… in quanto l'Amministrazione militare ha correttamente estrinsecato le ragioni sulla base delle quali il ricorrente è stato sottoposto a procedimento disciplinare e gli è stata irrogata la sanzione della consegna per gg. 1… Il comportamento tenuto dal ricorrente nell'occasione risulta pertanto oggettivamente non consono al suo status di appartenente all'Arma, risultando altresì pregiudizievole sia per il prestigio personale dello stesso Ufficiale sia per il prestigio dell'Arma dei Carabinieri. Tale comportamento risulta pure in palese violazione della circolare Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri CC 27/28-1-2016 recante specifiche disposizioni in merito alla linea istituzionale di comportamento che devono tenere gli appartenenti all'Arma che utilizzano i social network…".

Il Collegio nell'argomentare anche l'infondatezza del rilievo del ricorrente concernente la mancata attenuazione della sanzione disciplinare a seguito dell'atto di convalida in ultimo adottato dall'Amministrazione, respinge il ricorso del Capitano dell'Arma.

Per gli appartenenti alla *Guardia di Finanza* è di rilievo il caso vagliato in una recente sentenza dal TAR Lazio[43] che si è pronunciato in seguito ad un ricorso presentato avverso il provvedimento con cui la Guardia di Finanza – Compagnia di pronto impiego Roma – irrogava al ricorrente la sanzione disciplinare di corpo della consegna per sei giorni con la seguente motivazione: «*… Ispettore Comandante di una Sezione Operativa Pronto impiego, libero dal servizio, si accompagnava, unitamente ad altro sovrintendente del Reparto, ad un soggetto pregiudicato in ambito criminalità organizzata ostiense. In tali circostanze, anche indossando fregi distintivi dei Corpo, si faceva immortalare in scatti fotografici, poi pubblicati sulla nota piattaforma social "facebook" lasciando presumere l'esistenza di un rapporto confidenziale tra loro. Con la predetta condotta il militare commetteva violazione attinente al grado e denotava scarso senso di responsabilità. La mancanza è stata rilevata in Roma in data 09.01.2020 e commessa in data precedente ad essa nel grado di Maresciallo Capo*».

Il provvedimento veniva impugnato dal ricorrente a mezzo di ricorso gerarchico che è stato respinto; avverso tale rigetto, nonché riguardo al provvedimento disciplinare ed agli atti infra procedimentali, il ricorrente ha proposto ricorso al TAR, nel quale ha articolato una serie di censure relative carenze istruttorie con riferimento alla non compiuta identificazione delle cir-

43) Sentenza n. 7507 del 23/06/2021, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

costanze di tempo del comportamento sanzionato, alla ritenuta ricorrenza di "un rapporto personale" con il soggetto con lui ritratto, che non risulterebbe, peraltro, "pregiudicato" in senso tecnico", alla mancata compiuta valutazione delle argomentazioni difensive prospettate nella fase procedimentale, al materiale probatorio utilizzato ed ai presupposti e alla determinazione della sanzione irrogata.

Gli elencati motivi sono stati ritenuti dal Collegio infondati con una serie di argomentazioni che rimandano alle caratteristiche e normativa del procedimento disciplinare militare ed alla precedente giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato in materia[44].

La oggettiva rilevanza dei fatti in merito al rapporto personale tra il ricorrente e il soggetto con lui ritratto, in particolare, è stato motivatamente dedotto dall'Amministrazione dal contesto fotografico nel quale i due comparivano e dall'atteggiamento degli stessi; peraltro nel senso della non occasionalità dell'incontro deponeva pure il fatto che i soggetti ritratti indossassero abbigliamento riconducibile a un *team* sportivo, i membri del quale sono soliti incontrarsi con una certa sistematicità.

Per tali motivi il Collegio conclude per il rigetto del ricorso.

Per il personale della *Polizia di Stato* risulta di rilevante interesse una recente pronuncia resa dal giudice amministrativo di prima istanza – TAR Emilia Romagna[45] – e trae origine da un ricorso con cui un Ispettore Capo della Polizia di Stato chiede l'annullamento sia del decreto con il quale il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Capo della Polizia gli ha irrogato la sanzione disciplinare della "deplorazione", sia della presupposta deliberazione del Consiglio provinciale di disciplina della Polizia di Stato recante la proposta della suddetta sanzione disciplinare.

---

44) Per quanto riguarda, in particolare, l'asserita tardività nell'instaurazione del procedimento disciplinare il Collegio osserva come in materia trovi «… applicazione il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui: "La locuzione 'senza ritardo' contenuta nell'art. 1398 comma 1 lett. b), d.lgs. n. 66 del 2010, con riferimento all'instaurazione del procedimento disciplinare non può essere interpretata nel senso di 'immediatamente', ma nel senso che il legislatore abbia voluto indicare all'amministrazione una regola di ragionevole prontezza nella contestazione degli addebiti, da valutarsi in relazione alla gravità della violazione e complessità degli accertamenti preliminari e dell'intera procedura. Ciò significa che il legislatore ha inteso dettare la regola secondo cui la contestazione dell'infrazione deve avvenire in un tempo ragionevole e proporzionato all'incidenza e all'eco del fatto e alla necessità di indagini preliminari, al fine di contemperare, da una parte, l'esigenza dell' amministrazione di valutare con ponderazione il comportamento del militare sotto il profilo disciplinare, dall'altra, l'esigenza di evitare che un'eccessiva distanza di tempo dai fatti possa rendere più difficile per l'inquisito l'esercizio del diritto di difesa"» (così, TAR Campania, Napoli, sez. VI, 7 marzo 2013, n. 1301; nello stesso senso: TAR Friuli Venezia Giulia, 28 settembre 2020, n. 331; Consiglio di Stato, sez. II, 20 febbraio 2020, n. 1296; TAR Basilicata, 30 novembre 2017, n. 737; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 11 aprile 2016, n. 681).

45) Sentenza n. 10 del 07/01/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

La sanzione disciplinare è relativa al comportamento dell'Ispettore che nel giugno del 2021 ha, a suo dire "… *inavvertitamente e per mero errore materiale apposto un like su un messaggio postato da un proprio conoscente sulla c.d. "news feed" (sezione notizie) di Facebook che conteneva, in concreto, una frase inequivocabilmente inneggiante a Hitler e ai forni crematori dei campi di concentramento nazisti*".

Con riferimento a tale messaggio, che era stato postato da una persona che il ricorrente conosceva per motivi di lavoro (gommista delle automobili di servizio della Polizia di Stato operanti in zona) egli, appena accortosi dell'errore commesso, ha provveduto ad eliminare il *like*, tuttavia riuscendo nell'intento solo nella giornata successiva.

Il ricorrente prospetta una serie di argomentazioni di diritto a sostegno dell'accoglimento del ricorso che il TAR non ha ritenuto di accogliere. In primo luogo si qualifica il comportamento tenuto dal ricorrente nell'occasione, con specifico riferimento all'utilizzo – tramite il proprio telefono cellulare – del social network "facebook" quale oggettivamente denotante l'imprudenza, l'imperizia e la negligenza del medesimo nell'apporre il c.d. "like" sul messaggio facebook postato da un suo conoscente ed avente un inequivocabile contenuto razzista.

Il ricorrente è Ispettore Capo della Polizia di Stato soggetto alle norme comportamentali predisposte dalla Amministrazione di appartenenza e, tra queste, anche a quelle contenute nella circolare del Ministero dell'Interno n. 555DOC/SPEC/SPMAS/5428 del 24/10/2019 – richiamata espressamente in entrambi gli atti impugnati – con la quale si impartiscono precise disposizioni sull'utilizzo dei *social network* e delle applicazioni di messaggistica da parte degli operatori della Polizia di Stato.

Ma il Collegio richiama anche la norma di carattere generale contenuta nell'art. 3, comma 3 del d.P.R. n. 62 del 2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici), secondo la quale il dipendente pubblico evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.

In base a tali norme il comportamento del ricorrente – non può essere considerato un mero errore materiale, consistendo nell'utilizzo superficiale e quindi imprudente del *social network "facebook"*, in palese violazione delle menzionate norme di comportamento, sia generali che specificamente riferite all'uso dei *social network*, che devono essere tutte rigorosamente rispettate dagli appartenenti alla Polizia di Stato – il comportamento del dipendente è, pertanto, ritenuto palesemente connotato da colpa che risulta elemento pienamente sufficiente, in base alla vigente normativa in materia, per applicare la relativa sanzione disciplinare.

Il TAR considera infondato altresì l'ulteriore mezzo d'impugnazione con il quale l'Ispettore sostiene che il fatto in questione non abbia in concreto nuociuto al prestigio della Amministrazione di appartenenza, poiché dagli atti di causa risulta che il "like" messo dal ricorrente sul messaggio razzista postato da un suo conoscente abbia avuto una vasta eco nei mezzi di informazione sia a livello di giornali on-line sia nei quotidiani a stampa di livello non solo locale ma anche nazionale.

Tale comportamento ha suscitato clamore anche negli ambienti della Polizia di Stato, addirittura raggiungendo le più alte cariche istituzionali e politiche di detta Amministrazione, quali il Capo della Polizia e il Ministero dell'Interno, a seguito di diverse interpellanze e interrogazioni a vario titolo provenienti da soggetti appartenenti a partiti politici.

Secondo il Collegio "… *risulta quindi pienamente accertato che il fatto in questione ha avuto un risalto mediatico a livello nazionale negli ambienti della Polizia di Stato, con conseguente palese grave nocumento per l'immagine e il prestigio dell'Istituzione…*".

Nei confronti della *Polizia penitenziaria* si esaminerà una pronuncia del TAR Campania resa a seguito di un ricorso presentato da un Ispettore della Polizia penitenziaria, per l'annullamento del decreto con cui l'Amministrazione di appartenenza ha comminato al ricorrente la sanzione disciplinare della "pena pecuniaria consistente nella riduzione in misura di un/trentesimo di una mensilità dello stipendio e degli altri assegni a carattere fisso e continuativo" in relazione alla contestata infrazione di cui all'art. 3, co. 2, lett. "a" del d.lgs. 449/1992[46].

Oggetto del ricorso è la sanzione disciplinare inflitta al ricorrente, poiché è emerso che lo stesso, mediante il proprio profilo *facebook*, ha utilizzato frasi offensive in una conversazione social nei confronti del "movimento militari in congedo", che aveva denunziato una serie di irregolarità in una procedura concorsuale. L'Amministrazione ha, quindi, ravvisato i presupposti per contestare l'inosservanza dell'art. 3, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 449 del 1992, con lesione del prestigio dell'Arma.

Il ricorrente prospetta una serie di vizi procedurali dell'istruttoria, anche in punto di verifica della provenienza della segnalazione e della individuazione del soggetto che ha commesso il fatto addebitato; la violazione del diritto di difesa, non avendo l'amministrazione concesso la proroga dei termini ex art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 449 del 1992, né preso in considerazione le argomentazioni difensive sviluppate. Chiede pertanto l'annullamento del-

46) Sentenza TAR Campania, Sezione Settima, n. 5 del 28/04/2020, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

la sanzione irrogata, ovvero, in subordine, tenuto conto della irreprensibilità della propria carriera, la sostituzione con una pena più lieve.

Il Collegio non accoglie le richieste dell'Ispettore accertando l'infondatezza della censura relativa alla compressione del diritto di difesa ed, in relazione al difetto di istruttoria, osserva che il Consiglio regionale di disciplina ha approfondito con cura la verifica della paternità effettiva del profilo *facebook* da cui è partita la condotta addebitata, concludendo «… *in modo niente affatto irragionevole, che le immagini ed altri utilizzi del profilo fossero idonei a dimostrare la partecipazione dell'incolpato ai contenuti ivi postati. D'altra parte, rispetto alle argomentazioni difensive – tese a dimostrare una sorta di hackeraggio del profilo – l'Amministrazione ha correttamente rilevato che non essendo mai stata presentata una tempestiva denuncia per l'utilizzo abusivo da parte di ignoti del profilo dell'incolpato (peraltro operatore qualificato perché agente di polizia), la tesi della non imputabilità della frasi al sottoposto non risulta attendibile (la denunzia è del 6 luglio 2017 per fatti scoperti il 23 giugno precedente). Alla luce dei fatti acclarati dall'amministrazione non vi era necessità di un approfondimento istruttorio… In definitiva il provvedimento costituisce coerente espressione delle risultanze istruttorie, e non riflette alcuna illogicità né travisamento dei fatti né ingiustizia manifesta, rilevandosi proporzionato ai fatti per come accertati, non potendo dubitarsi della idoneità dell'addebito a concretare violazione dei doveri di istituto oltre che lesione dell'immagine e del prestigio della Polizia penitenziaria*».

Per quanto sopra esposto il ricorso è stato respinto.

L'uso scorretto, inappropriato o illecito dei *social network* da parte degli appartenenti alle forze di polizia può dar luogo a diverse ipotesi di responsabilità oltre a quella disciplinare analizzata.

Vengono in considerazione, innanzitutto, ipotesi di violazione di precetti penali, tra cui rileva la fattispecie della diffamazione (art. 595 c.p.). A tal proposito la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che non rileva che il reato sia stato commesso attraverso una pubblicazione stampata su carta o solo in rete "… *essendo evidente che non è certo la natura del mezzo che può render lecito il messaggio intrinsecamente contra jus. I confini del lecito e del vietato sono infatti identici in Internet e nel resto del mondo*"[47].

Ed ancora si è statuito che la pubblicazione di immagini e scritti lesivi della reputazione su siti *web*, *social network* o *chat* di gruppo (es. *WhatsApp)*

47) Cassazione penale, Sez. V, 29 luglio 2010, n. 30065, in *https://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/servizi_online.page.*

può integrare la fattispecie aggravata di diffamazione commessa "con qualsiasi altro mezzo di pubblicità" (di cui all'articolo 595, comma 3, del codice penale[48].

Altri tipi di condotte indebite perpetrate attraverso l'uso dei *social* potrebbero configurare, in astratto, ulteriori fattispecie di reati:

– istigazione a delinquere, anche per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa (artt. 414 e 604-*bis* c.p.);

– sostituzione di persona (494 c.p.); sebbene l'uso di profili con nomi diversi dal proprio, di per sé, non sia vietato e non configuri uno specifico illecito, la loro creazione e utilizzo può integrare il reato ove si ricorra a generalità, dati, identità o foto altrui[49];

– offesa e vilipendio del Presidente della Repubblica, delle istituzioni costituzionali, delle forze armate, della nazione italiana, della bandiera nazionale o altro emblema dello Stato (artt. 290-292 c.p.)[50];

– interferenze illecite nella vita privata (615-*bis* c.p.);

– diffusione di riprese e registrazioni fraudolente (art. 617-*septies* c.p.);

– atti persecutori (art. 612-*bis*, che prevede l'aggravante se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici);

– diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* c.p.) ed altri gravi reati a sfondo sessuale quali quelli attinenti la pedopornografia (art. 600-*ter*, comma 3, c.p.);

– nè si può tralasciare il riferimento alle fattispecie di reati che tutelano le varie forme di segreto di rilevanza pubblicistica o privatistica – come già anticipato – quali il segreto di Stato (artt. 256, 261 e 262 c.p., espressivi

48) Cassazione penale, Sezione Quinta, n. 8482 del 23 gennaio 2017, in *https://www.cortedicassazione.it*.

49) Cfr. Cass. pen., Sez. V, sent. 23 aprile 2014, n. 25774, secondo cui il dolo specifico del delitto – consistente nel procurare a sé o ad altri un vantaggio, patrimoniale o non, oppure di arrecare ad altri un danno – deve ritenersi integrato nell'ipotesi di utilizzo del profilo al fine di intrattenere rapporti con altre persone, ovvero per il soddisfacimento di una propria vanità (costituente vantaggio non patrimoniale), o ancora al fine di ledere l'immagine e la dignità della persona offesa, apparentemente titolare del profilo creato dal reo.

50) In materia Cassazione penale, Sezione Prima n. 35988 del 13 agosto 2019. La Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso una sentenza della Corte militare di appello di Roma che "aveva condannato alla pena di anni uno e mesi quattro di reclusione militare [un ufficiale che], dopo aver pubblicato, sul proprio profilo facebook, una fotografia di una nave da guerra e la scritta 'Fincantieri: collaborazione con l'India per sette fregate (*omissis*)', aveva commesso il reato [di vilipendio della Repubblica] scrivendo […] una frase […] di significato offensivo in danno dell'Italia, perchè […] indicata nel testo incriminato come uno 'Stato di […]', riferita non alla Nazione, ossia alla comunità di individui, ma allo Stato, cioè al soggetto inquadrabile e riconoscibile proprio in quegli organi indicati dalla lettera dell'art. 81 cod. pen. mil. pace, quali il Governo e le Assemblee legislative". La Corte ha richiamato la propria precedente giurisprudenza in materia tra cui il principio in base al quale "gli appartenenti alle forze armate possono commentare vicende politiche e di attualità, ma senza travalicare i limiti della continenza".

dell'art. 52 Cost. e del connesso dovere di difesa della Patria), il segreto d'ufficio (art. 326 c.p., espressivo del dovere di fedeltà di cui all'art. 54 Cost.), il segreto istruttorio-investigativo (artt. 114, 115 e 329 c.p.p.), ed il segreto industriale e professionale (art. 622 c.p. e art. 200 c.p.p.).

Ma possono venire in rilievo anche le sanzioni previste dal c.d. "Codice della privacy" quali l'art. 167 "Trattamento illecito di dati" e l'art. 167-*bis* "Comunicazione e diffusione illecita di dati personali oggetto di trattamento su larga scala". La normativa sulla *privacy* impone stringenti limiti nonché divieti e prevede gravi responsabilità anche di ordine patrimoniale[51].

In seguito ad eventuali provvedimenti punitivi, inoltre, potranno essere intraprese azioni legali al fine di ristorare l'Amministrazione per il nocumento indebitamente patito. Al riguardo, saranno valutate le possibili iniziative risarcitorie nei confronti del dipendente per danno all'immagine della propria amministrazione se lo stesso utilizzando gli strumenti social si qualifica, spendendo il *nomen* della sua Amministrazione e se vi sia una "occasionalità necessaria" con compiti d'ufficio (ad es. in mail di carteggio lavoristico). In tal caso potrà intervenire la Corte dei Conti, ma in parallelo il datore di lavoro – p.a. – potrà agire con una azione civile o costituendosi parte civile in un processo penale per diffamazione nei limiti del *ne bis in idem*[52]. Ai fini della configurabilità del danno all'immagine occorrerà provare, da parte del P.M. contabile, l'occasionalità necessaria della condotta, con compiti d'ufficio.

Come emerge chiaramente dall'analisi che precede l'uso illegittimo o semplicemente scorretto dei *social network* da parte della FF.PP. può dar luogo ad un articolato sistema di responsabilità a più livelli che può condurre nei casi più gravi, anche alla perdita dell'impiego od a conseguenze penali ed economiche particolarmente afflittive; ciò dovrebbe già di per sé costituire un importante disincentivo ad un uso dissennato di tali strumenti che, peraltro, se utilizzati adeguatamente e nel rispetto dei diritti di terzi, offrono un potenziale inestimabile in termini di snellezza e ausilio nelle comunicazioni interpersonali, private o lavorative, ed in termini di informazioni facilmente acquisibili rispetto ai tradizionali canali comunicativi.

---

51) Cfr. d.lgs. n. 196 del 2003, integrato con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 101 del 2018 recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati".

52) Cfr. V. Tenore, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, in base al quale per lesioni all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza conseguenti a condotte poste in essere al di fuori di contesti istituzionali o da occasioni di servizio, la giurisdizione risarcitoria è del g.o. poiché si configura un illecito extracontrattuale.

Bibliografia e fonti documentali consultate

"Codice deontologico della Guardia di Finanza", edizione 2016

"Regolamento sulle Uniformi per l'Arma dei Carabinieri", n. R 11, ed. 2010

Bettini C. *La formazione etica. Guida per Ufficiali e Funzionari*, Laurus Robuffo, Roma, 2013

Circolare 56859 del 22/02/2016, "Disposizioni sulle uniformi della Guardia di Finanza. Uso dell'ombrello da parte dei militari in uniformi"

Circolare prot. 0051085 del 21/02/2011, «Realizzazione dell'applicativo "Uniformi Web" ed introduzione in servizio della nuova uniforme "grigio scuro"»

Circolare prot. 0368911 del 04/11/2009, "Variante alle "Disposizioni sulle uniformi della Guardia di Finanza" - ed. 1986. Aspetto esteriore del personale"

D.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, "Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di Finanza"

D.lgs. 19 marzo 2001, n. 69, "Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di Finanza"

D.lgs. 443/1992, "Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria"

D.lgs. n. 165 del 30/03/2001, "Il T.U. sul pubblico impiego"

D.lgs. n. 177 del 2016, "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato"

D.lgs. n. 66 del 2010, "Codice dell'Ordinamento Militare"

D.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82, "Regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria"

D.P.R. 24/04/1982, n. 335, "Ordinamento del personale della Polizia di Stato"

D.P.R. 29 gennaio 1999, n. 34, "Norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di Finanza"

D.P.R. 782 del 28/10/1985, "Regolamento di servizio della Polizia di Stato"

Decreto Capo della Polizia 10 luglio 2019, "Nuove tabelle delle divise della Polizia di Stato"

Decreto Ministro dell'Interno del 04/10/2005 "Norme generali concernenti il sistema delle divise degli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato"

Lettera circolare GDAP - 0219217 del 11/07/2007, "Uso dei tatuaggi da parte del personale del Corpo di Polizia penitenziaria"

Mosca C., *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021

Tenore V., *La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2019/2

Tenore V., *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013

Tenore V., *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2021

Tenore V., *Uso consapevole dei social media da parte degli appartenenti alle forze armate e di Polizia*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 3/2019

Vuerich C., *Uniformi e Uniformologia*, in *www.collezioni-f.it/moda/uniformologia*

Giurisprudenza

Cassazione penale, Sez. V, 29 luglio 2010, n. 30065, in *https://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/servizi_online.page*

Cass. pen., Sez. V, sent. 23 aprile 2014, n. 25774

Cassazione penale, Sezione Quinta, n. 8482 del 23 gennaio 2017, in *https://www.cortedicassazione.it*

Sentenza TAR Campania, Sezione Settima, n. 5 del 28/04/2020, in *www.giustizia-amministrativa.it*

Consiglio di Stato, sentenza 29 giugno 2020, n. 432, in *www.giustizia-amministrativa.it*

Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 7620 del 01.12.2020, in *www.dirittoitaliano.com*

Cons. Stato, Sez. IV, sent. 08-06-2021 (ud. 11-03-2021), n. 4386, in *www.avvocatomilitare.it*

TAR Lazio, sentenza n. 7507 del 23/06/2021, in *www.giustizia-amministrativa.it*

TAR Emila Romagna, sentenza n. 1038 del 22/12/2021, in *www.giustizia-amministrativa.it*

TAR per il Lazio (Sezione Seconda-*ter*), sentenza del 29/12/2021 n. 2353, in *www.giustizia-amministrativa.it*

TAR Emilia Romagna, sentenza n. 10 del 07/01/2022, in *www.giustizia-amministrativa.it*

Il nuovo reato di abuso d'ufficio tra semplificazione amministrativa e "pan-penalizzazione". Rapporti con i reati di rifiuto-omissione di atti d'ufficio e peculato

di Mariachiara Basurto*

Abstract

La fattispecie di cui all'art. 323 c.p. storicamente è sempre stata caratterizzata da una funzione di chiusura del sistema dei reati dei pubblici amministratori, secondo una definizione che è stata data da Bartolomeo Romano. Tale funzione di chiusura emerge dalla clausola di sussidiarietà contenuta nell'incipit della norma. Questo comporta alcuni rischi. In particolare la "pan-penalizzazione", ovvero il rischio di incriminare qualunque comportamento dei pubblici amministratori determinando la paralisi dell'azione amministrativa, la cosiddetta "burocrazia difensiva". Al contrario una eccessiva tipizzazione della fattispecie e quindi un restringimento del suo ambito operativo, comporta il rischio opposto dell'impunità e quindi di inefficacia preventiva sul controllo sulla legalità dell'azione amministrativa.

L'intervento legislativo del 2020 si giustifica nell'ottica della semplificazione amministrativa alla luce della pandemia in atto. Però questa "sburocratizzazione" effettuata ha destato delle perplessità in dottrina e in giurisprudenza che hanno condotto anche ad giudizio incidentale di costituzionalità rimesso dal Tribunale di Catanzaro. Il rischio è che si diffonda il messaggio che al fine di favorire la ripresa economica bisogna ridurre al massimo il controllo del giudice penale sui pubblici funzionari. È per questo che pare più corretto affermare che lo scopo della riforma è superare una situazione di empasse, di insicurezza, di incertezza dei pubblici ufficiali, che siano presi dal timore di un attivismo giudiziario che potrebbe sterilizzare e paralizzare l'azione amministrativa. Infatti, nel comunicato del Consiglio dei Ministri n. 54 del 7 luglio 2020 si precisa che la definizione, in termini più puntuali, del reato di abuso di ufficio ha l'obiettivo di consentire ai pubblici funzionari di avere contezza chiara di quali siano i comportamenti specifici puniti dalla legge. In realtà si tratta di un problema presente da tempo, basti pensare che a pochi anni dalla riforma degli anni '90 dell'art. 323 c.p. il dibattito si era posto negli stessi termini.

(*) Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato, attualmente Capo di Gabinetto della Questura di Ascoli Piceno.

Il recente intervento legislativo ha posto diverse questioni al vaglio della dottrina e della giurisprudenza. Basti pensare al problema dell'estensione applicativa della fattispecie e alla possibilità di punire ai sensi dell'art. 323 c.p. anche il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che viola principi o regolamenti oppure alla questione inerente il significato del concetto di discrezionalità e la rilevanza dell'eccesso di potere.

Inoltre la modifica normativa ha posto il dubbio in merito alla natura giuridica di questa successione di leggi nel tempo e alla consequenziale definizione del rapporto con i reati di rifiuto e omissione di atti d'ufficio e peculato.

* * *

The type of crime provided by Art. 323 of the Criminal Code has been historically related to a remarkable typification of offences committed by public administrators, according to a definition given by Bartolomeo Romano. This kind of typification of offences derives from the principle of subsidiarity contained in the incipit of the law. This can pose some risks, such as, in particular, a comprehensive system of punishments according to which any behavior adopted by public administrators can be subject to indictment, thus causing a standstill in the administrative activity, the so-called "defensive bureaucracy". On the contrary, an excessive typification of the type of crime and then a limitation of its operational scope, poses the risk of impunity and therefore the preventive control on the legitimacy of administrative action can result to be ineffective.

The legislative measure of 2022 was aimed at designing a simplification at administrative level, taking into account the situation caused by the ongoing pandemics. However, this commitment in streamlining the bureaucratic procedures raised some doubts at legislative level and, as a consequence, the Catanzaro-based Court delivered a judgment on constitutional legitimacy. The risk consists in the possibility of excessively reducing the control on public officers by the criminal court in order to promote the economic recovery. In this framework, it is advisable to point out that the purpose of this reform is to overcome a situation of impasse, uncertainty and concern by public officers, who fear that the intense judicial activism could cause a standstill in the administrative activity. As a matter of fact, the Council of Ministers issued the statement No. 54 of 7 July 2020, thus explaining that a more precise definition of "abuse of office" is aimed at providing public officers with a full awareness of the peculiar conducts which are punished by law. Actually, it is a long-standing problem, since after few years from the introduction of the reform of Article 323 of the Criminal Code in the 90s, the matter of the debate has been the same.

The recent legislative measure posed several issues to be examined at legislative level. It is to be taken into account, for example, the problem represented by the enlargement of the application of the type of crime as well as the possibility, pursuant to Article 323 of the Criminal Code, to inflict punishment also to the public officers or to the persons in charge of a public service, who break principles or rules. Moreover, the issue concerning the meaning of the concept of discretionary powers and the relevance of the abuse of power are to be mentioned.

In addition, this regulatory changes caused some concerns on the legal nature of this set of laws, which have been enacted over the time as well as on the consequent definition of the relation with the crimes of refusal or negligence by public employees to perform their duties as well as with the offence of misappropriation of public funds.

* * *

1. Evoluzione storica

La storia normativa del reato di abuso d'ufficio consente di comprendere le ragioni del recente intervento del 2020.

Le leggi che hanno modificato nel tempo l'art. 323 c.p. sono state: la legge 86/1990, la legge 234/1997, la legge 190/2012 (che in realtà ha solo inasprito la cornice sanzionatoria) ed infine il d.l. 76/2020 convertito in legge 120/2020.

Nel Codice Rocco del 1930, l'abuso d'ufficio era descritto dall'art. 323 c.p. in modo semplice ma al contempo con una formula estremamente comprensiva. Veniva, infatti, punito il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, commettesse, per recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio, qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge.

Questa formulazione riprendeva una tradizione normativa risalente alla Legge "leopoldina" del 1786 e poneva il reato di abuso d'ufficio all'estrema periferia dei delitti contro la pubblica amministrazione, nel senso che poteva essere applicato solo in difetto di qualunque altra fattispecie incriminatrice.

Le criticità di una ipotesi criminosa così congegnata erano attutite dal fatto che la stessa era relegata ad un ruolo marginale nel sistema. Si trattava, infatti, di una figura sussidiaria e punita blandamente, stretta com'era fra le fattispecie delittuose cui effettivamente risultava affiliato in prima battuta il controllo sulla legalità dell'azione amministrativa che erano il peculato per

distrazione (rilevante ai sensi dell'art. 314 c.p.) e l'interesse privato in atti di ufficio, ai sensi dell'art. 324 c.p.

All'epoca l'art. 323 c.p. forniva una tutela anticipata e generica a dolo specifico perché non era necessario effettivamente cagionare il danno o il vantaggio ma occorreva agire con questa finalità. Il reato richiedeva che l'attività non fosse svolta in violazione di norme di legge o di regolamento ma con abuso di poteri inerenti alla funzione.

Il legislatore dovette intervenire nel 1990 per definire in maniera più netta i confini dell'abuso d'ufficio con un intervento tipizzante. Infatti la prima riforma modificò l'articolo 323 del codice penale in modo da farvi rientrare condotte che prima erano sussumibili nel peculato per distrazione o nell'interesse privato in atti d'ufficio assicurando, quantomeno nelle intenzioni del legislatore, un nuovo filtro di offensività.

Inoltre l'abuso d'ufficio veniva esteso anche agli incaricati di pubblico servizio e doveva essere finalizzato: a un vantaggio proprio o altrui ingiusto, o a un danno ingiusto.

Ma questa riforma diede vita a molte critiche perchè si riteneva che la fattispecie peccasse di tassatività, di determinatezza e che quindi fosse necessario ridefinire i presupposti applicativi in modo più stringente. È per questo che con la legge 234 del '97 fu introdotta ai fini della configurazione del reato la necessaria violazione di norme di legge e di regolamento in alternativa all'omessa osservanza di un obbligo di astensione.

La fattispecie nel '97 diviene un reato di danno e non più di pericolo, nel senso che la condotta doveva procurare ad altri un danno o un ingiusto vantaggio patrimoniale a sè.

Venne meno il dolo specifico, che divenne intenzionale. Sembrava quindi non rilevare più il dolo diretto o il dolo eventuale; ma dopo poco la Corte costituzionale precisò che il riferimento al dolo intenzionale non significasse esclusività, e che il dolo non è escluso per il solo fatto che vi siano altri motivi o forme di consapevolezza di vantaggio o danno, purché la finalità pubblicistica o comunque non egoistica o privatistica sia prevalente; quindi, poteva anche esserci una residuale finalità pubblicistica, purché quella egoistica, quella privatistica appariva prevalente.

La legge 190/2012, finalizzata principalmente al contrasto della corruzione, intervenne sulla fattispecie di abuso d'ufficio solo inasprendone la cornice sanzionatoria.

La formulazione odierna dell'art. 323 c.p. è il frutto del recente intervento normativo del 2020.

2. La formulazione odierna del reato di abuso d'ufficio. Criticità

Il decreto semplificazioni ha apportato modifiche significative all'abuso d'ufficio ed è intervenuto in materia di responsabilità degli amministratori pubblici.

La novella normativa si muove nell'obiettivo politico criminale di circoscrivere quindi comprimere l'area del penalmente rilevante.

La fattispecie oggi è descritta in maniera analitica ed è caratterizzata da un eccesso di tipizzazione, essendo puntualmente descritti la condotta, l'evento, l'elemento soggettivo, il rapporto con altre fattispecie di reato.

L'art. 323 c.p. descrive un reato proprio dal momento che richiede il possesso di una qualifica soggettiva (quella di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio).

È una fattispecie che si apre con una clausola di sussidiarietà utile a definire i rapporti con altre fattispecie di reato, come l'articolo 328 del codice penale, il falso in atto pubblico.

Si tratta di una fattispecie realizzabile in forma alternativa, cioè può essere commessa o violando specifiche regole di condotta previste dalla legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini discrezionalità oppure omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto.

È un reato causalmente orientato, ovvero deve sussistere un nesso di derivazione causale fra la violazione posta in essere dal soggetto o l'omessa astensione, in ipotesi di conflitto di interessi, e l'evento naturalistico e secondo alcuni è un reato realizzabile anche in forma omissiva, proprio in quanto reato causalmente orientato.

Con riguardo all'elemento soggettivo, dopo la riforma del 1997 è necessario il dolo intenzionale. Occorre però precisare che il dolo intenzionale riguarda l'evento del reato, quindi il vantaggio patrimoniale o il danno ingiusto devono essere la conseguenza immediatamente voluta dal soggetto agente, mentre gli altri elementi della fattispecie possono essere coperti da dolo generico.

Ai fini della dimostrazione della intenzionalità, attenendo la prova ad elementi psicologici, rilevano gli indizi che siano sintomatici della particolare volontarietà della condotta, data dalla intenzionalità della stessa. Per esempio, la specifica competenza professionale del soggetto, i rapporti fra il soggetto agente e i destinatari della sua attività, l'apparato motivazionale del provvedimento.

La giurisprudenza ha chiarito che la intenzionalità del dolo non è esclu-

sa dalla compresenza di una finalità pubblicistica, purché il perseguimento dell'interesse pubblico non costituisca la finalità principale che ha determinato la condotta del soggetto agente.

Sempre con riguardo all'elemento soggettivo recentemente la Cassazione[1], con riferimento al permesso di costruire rilasciato in violazione di piani urbanistici (allorquando il rispetto di questi piani urbanistici fosse richiesto dalla legge e, in particolare, dall'articolo 12, c. 1 del d.P.R. 380 del 2001) ha affermato che la prova dell'elemento intenzionale prescinde dall'accordo collusivo con la persona che si vuole favorire e può essere data anche da altri elementi sintomatici, quali possono essere la macroscopica illegittimità dell'atto o altri elementi come, per esempio, la reiterazione della violazione di legge, che sono tutti indici plausibili della direzione dell'attività.

Ci si è chiesti se il reato di abuso di ufficio sia un reato di mano propria, che richiede cioè che la condotta tipica sia posta in essere dall'*intraneus*, non essendo quindi ravvisabile la fattispecie, allorquando la condotta tipica sia posta in essere da un soggetto che è privo della qualifica e cioè dal cosiddetto *extraneus*. Il problema si è posto allorquando per esempio l'*intraneus*, cioè il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, sia privo del dolo intenzionale. Basti pensare all'ipotesi in cui l'*intraneus* sia vittima di un'induzione in errore e quindi non abbia l'intenzionalità di procurare il vantaggio ingiusto o il danno ingiusto. In termini concreti il problema si pone se il privato agendo con dolo intenzionale induce in errore il pubblico ufficiale per realizzare questa fattispecie. In questo caso, infatti, il pubblico ufficiale realizza la condotta tipica ma è privo del dolo intenzionale. Qui ci si è chiesti se la qualificazione del reato di abuso d'ufficio come reato di mano propria sia da intendersi nel senso che il pubblico ufficiale non solo deve realizzare la condotta tipica, ma deve farlo anche con dolo intenzionale, perché in questo risiederebbe un nucleo di disvalore della fattispecie. La Cassazione di recente ha accolto questa tesi e ha affermato che l'elemento dell'intenzionalità serve proprio a delimitare l'area del penalmente rilevante e cioè connota il disvalore della fattispecie, perché il pregiudizio consiste nella lesione dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e quell'atteggiamento di intenzionalità verso la realizzazione di un evento ingiusto delinea il disvalore della fattispecie, denotando quella infedeltà ai doveri dell'ufficio che la norma intende reprimere.

Quindi, se il pubblico ufficiale non ha quel dolo perché è stato indotto in errore da un privato (che invece ha intenzionalmente agito a quel fine) non

1) Corte di Cassazione del 12 novembre 2020, n. 31.873.

si potrà configurare un abuso d'ufficio, ma una ipotesi di truffa aggravata ai danni dello Stato.

Stando alla nuova formulazione della norma la condotta abusiva deve realizzarsi nello svolgimento delle funzioni o del servizio, quindi non rileva il comportamento basato sul mero abuso della qualità di agente pubblico. Il reato è qualificabile solo se il comportamento costituisce modalità di esplicazione dell'ufficio stesso, quindi non rilevano quei comportamenti che sono meramente occasionati dallo svolgimento di pubbliche funzioni o quelli che il soggetto svolge come soggetto privato e quindi senza avvalersi della pubblica funzione.

La fattispecie di cui all'art. 323 c.p. si apre con una clausola di sussidiarietà, ovvero "salvo che il fatto non costituisca più grave reato".

Il problema che questa clausola ha posto è se sia da riferirsi solo agli altri reati contro la pubblica amministrazione o riguardi anche altre fattispecie di reato. In via esemplificativa si pensi al caso della condotta di abuso d'ufficio che si estrinsechi nella realizzazione di un atto falso. In questa ipotesi la violazione di legge viene realizzata proprio attraverso la stesura dell'atto falso e quindi vi è una identità di condotta. Mentre per alcuni opera la clausola di sussidiarietà che determina un assorbimento, secondo invece un'altra parte di giurisprudenza in realtà questo assorbimento non si verifica, perché la clausola è relativamente indeterminata ed evoca comunque un'identità di bene tutelato e quindi nell'ipotesi in cui il bene offeso sia la fede pubblica, si sarebbe al di fuori dell'ambito applicativo della clausola di sussidiarietà. Oggi invece la giurisprudenza opina in senso diverso, ritenendo che vada interpretata in modo letterale la clausola per cui, allorquando venga in riferimento una fattispecie punita più severamente, a prescindere dalla tipologia dell'interesse presidiato, quest'altra fattispecie incriminatrice, se è più grave, prevale sull'abuso d'ufficio.

La modifica più importante apportata dal decreto semplificazioni riguarda la formulazione della norma. Infatti il testo previgente della disposizione prevedeva che integrava abuso d'ufficio "la violazione di legge o di regolamento". Il decreto semplificazioni richiede invece "la violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o dati aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità".

Le criticità legate all'attuale formulazione della norma riguardano la possibilità di includere la violazione di principi e regolamenti nel concetto di "violazione di legge" e il significato del concetto di discrezionalità e la rilevanza dell'eccesso di potere.

2.1. L'inclusione dell'art. 97 Cost.

Ai fini della configurazione del reato di abuso d'ufficio occorre che la regola di condotta violata sia espressamente prevista da una fonte primaria e sia specifica.

La dottrina e la giurisprudenza si sono quindi interrogate in merito alla possibilità di compiere il reato in oggetto violando un principio generale del diritto amministrativo.

Mentre è evidente che la violazione di principio inespresso non può integrare l'abuso d'ufficio visto che la regola di condotta deve essere espressa, maggiori perplessità si sono poste nel caso dei principi espressi.

Un'ipotesi di principio espresso è quello contenuto nell'art. 97 della nostra Carta costituzionale che prevede che i pubblici uffici siano organizzati in modo da perseguire il buon andamento dell'azione amministrativa.

Si sono sviluppate tre tesi sul tema. A chi ha negato tale possibilità e a chi, all'opposto l'ha ammessa, si è affiancato chi ha ritenuto che non tutti i principi generali espressi sono ipotesi di "violazione di legge" ai sensi dell'art. 323 c.p. ma solo quelli indicati in norme precettive e non programmatiche. Queste ultime sono norme che non sanciscono una regola di condotta. Invece la norma precettiva prevede una regola di comportamento. Il dovere di comportarsi secondo imparzialità è una regola di condotta la cui violazione è violazione di legge, quindi idonea ad integrare il fatto di epilogo dell'abuso d'ufficio.

Il problema diventa a questo punto comprendere se il principio di imparzialità è una regola di condotta specifica. La giurisprudenza nei prossimi mesi dovrà perimetrare il concetto di regola specifica al fine di sciogliere anche questo dubbio.

Questo dibattito è risultato ancor più complesso per effetto della nuova formulazione dell'art. 1 l. 241/90, la quale ha introdotto i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, facendo sì che oggi la violazione di quei principi si risolva in una violazione di legge, quindi non una figura sintomatica di eccesso di potere.

Il risultato di tale evoluzione normativa e giurisprudenziale è una estensione del campo di applicazione del reato di abuso d'ufficio.

2.2. I regolamenti

Stando alla formulazione letterale della norma la violazione di un regolamento non integra più abuso d'ufficio.

La modifica ha infatti espunto il riferimento ai regolamenti (termine che era stato inteso dalla giurisprudenza come riferito agli atti normativi generali ed astratti emanati dal Governo e dai singoli Ministri ai sensi della legge 23 agosto 1988 n. 400, ma anche agli atti adottati nell'esercizio della potestà regolamentare da parte di Province e Comuni).

L'eliminazione del riferimento ai regolamenti ha dato luogo ad un acceso dibattito. La questione sorge dal fatto che la maggior parte delle specifiche regole di condotta è contenuta proprio nei regolamenti perché, per quanto fonti generali ed astratte, risentono di un minore grado di astrazione rispetto a quello della legge.

Occorre allora chiedersi cosa accade se il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio viola un regolamento richiamato da una fonte primaria (per esempio una norma di legge in bianco).

La risposta più aderente al dato normativo è fornita da coloro che ritengono che oggi rilevano solo le specifiche regole di condotta contenute nella legge, per cui anche quando la legge richiama i regolamenti e a maggior ragione se richiama fonti non regolamentari, in questi casi la violazione di tali fonti non comporta responsabilità ai sensi del 323 c.p. Questa è un'interpretazione che pone però dei problemi in punto di ragionevolezza.

Una sentenza recente della Cassazione[2] ha affrontato il tema della violazione degli strumenti urbanistici, quindi di fonti sub-regolamentari. La Cassazione ha ritenuto che la violazione del regolamento urbanistico comunale e del piano strutturale comunale si traducesse nella violazione dell'art. 12 comma I del d.P.R. 180 del 200 che richiama espressamente le previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente e quindi trattandosi di fonti richiamate da questa normativa ne riprendono il rango e la loro violazione si impone come violazione di norma di legge[3].

La Cassazione evidenzia che la violazione di questi strumenti costituisce il presupposto di fatto della violazione della legge. Quindi, quando la legge prevede che l'atto deve conformarsi a questi strumenti, questi ultimi degradano a presupposto di fatto per l'applicazione della norma, e quindi la violazione di questi strumenti si risolve in una violazione della norma.

Persiste dunque il dibattito per le ipotesi in cui il regolamento sia richiamato da una disposizione di legge.

---

2) Sentenza Corte di Cassazione nr. 31873 del 12 novembre 2020.
3) Questo è il passaggio della sentenza: "*I piani urbanistici non rientrano nella categoria dei regolamenti, ma in quella degli atti amministrativi generali la cui violazione rappresenta il presupposto di fatto della violazione della normativa legale in materia urbanistica*".

2.3. Il concetto di discrezionalità e l'eccesso di potere

Dopo la riforma del 2020 il legislatore richiede, ai fini della configurazione del reato di abuso d'ufficio, che la regola di condotta sia prevista da una fonte primaria in modo espresso e specifico e che da quella regola di condotta non residuino margini di discrezionalità.

Il significato da conferire al concetto di "discrezionalità" e la possibilità per il giudice penale di sindacare il vizio di eccesso di potere ha fatto discutere dottrina e giurisprudenza.

L'attuale formulazione della fattispecie normativa in esame concepisce la discrezionalità come elemento negativo del fatto tipico, ovvero la presenza di discrezionalità fa venir meno la tipicità.

Si pone allora il problema di comprendere qual è la discrezionalità che funge da elemento negativo del fatto tipico.

La questione che si è posta ha riguardato la possibilità anche per la discrezionalità tecnica e non solo per la discrezionalità pura di fungere da elemento negativo del fatto tipico.

Il dibattito è tuttora aperto.

Una risposta positiva al quesito determinerebbe una restrizione dell'area del penalmente rilevante.

La discrezionalità tecnica non è una vera e propria forma di discrezionalità, ma un'attività che l'amministrazione compie nell'accertamento e nella valutazione dei fatti, allorquando sia necessario attingere a più valutazioni di tipo tecnico-discrezionale, come tali caratterizzate da un margine di opinabilità. La discrezionalità tecnica riconosce, entro certi limiti, un sindacato da parte del giudice amministrativo, che è diventato da estrinseco a intrinseco.

Con riguardo alla possibilità per il giudice penale di sindacare il vizio di eccesso di potere, prima dell'intervento normativo del 2020 l'orientamento iniziale della giurisprudenza riteneva che l'eccesso di potere non integrasse ipotesi di abuso d'ufficio non configurando violazione di legge.

Infatti il riferimento normativo alla violazione di legge o di regolamento venne nell'immediato inteso dai più nel senso che il legislatore volesse escludere la rilevanza dell'eccesso di potere e dunque il sindacato del giudice penale sull'uso della discrezionalità. Infatti, è noto che nella tricotomia dei vizi di legittimità dell'atto amministrativo la violazione di legge o di regolamento integra ciò che è definito normalmente "violazione di legge", che si differenzia quindi dall'eccesso di potere, che è un diverso vizio del provvedimento amministrativo.

Nel caso dell'eccesso di potere l'atto non appare contrario a specifiche

previsioni di legge, sebbene poi le figure sintomatiche di eccesso di potere, in alcuni casi siano riconducibili alle violazioni dei principi generali, come il principio di imparzialità e di buon andamento.

L'eccesso di potere si desume dallo sviamento di potere, cioè da un uso del potere per una finalità extra istituzionale e cioè da una serie di indizi che non denotano una violazione legislativa, ma un non corretto esercizio della discrezionalità da parte dell'Amministrazione.

Sicuramente la volontà del legislatore era nel senso di espungere completamente la discrezionalità amministrativa, fermo restando che comunque condotte discrezionali restavano valutabili in relazione alla seconda condotta prevista in via alternativa (cioè l'omessa astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti).

L'orientamento più recente della Cassazione ha invece affermato che nel diritto penale, a differenza del diritto amministrativo, l'eccesso di potere è ipotesi di violazione di legge. Infatti la norma attribuisce il potere alla pubblica amministrazione per il perseguimento di un fine e se quel potere viene esercitato per un fine diverso la norma è violata.

La giurisprudenza nel 2011 ha ritenuto che nel concetto di "violazione di legge" andasse inclusa anche l'ipotesi del soggetto che nell'agire, aveva violato i presupposti legittimanti dell'azione, i c.d. "limiti interni alla discrezionalità amministrativa". Il soggetto che agisce in sviamento di potere e quindi per una finalità diversa dall'interesse pubblico che dovrebbe perseguire, fa venire meno la fonte di legittimazione del potere e quindi anche questa sarebbe un'ipotesi di violazione di legge. L'effetto di questa giurisprudenza è che tutte le ipotesi di sviamento di potere venivano ricondotte alla violazione dei limiti interni alla discrezionalità amministrativa e quindi, in senso ampio, a violazione di legge.

La riforma del 2020 qualifica la discrezionalità come elemento negativo del fatto tipico, neutralizzando l'eccesso di potere che non può più integrare l'abuso d'ufficio.

L'intervento normativo mira a superare quello che è l'orientamento più recente della cassazione. Nonostante ciò il dubbio in merito all'effettivo superamento di questa tesi giurisprudenziale si è posto perchè lo sviamento di potere comporta il non perseguimento dell'interesse pubblico, ovvero la ragione per cui viene dato il potere. Storicamente la giurisprudenza ha consentito questo controllo da parte del giudice penale sull'esercizio della discrezionalità amministrativa per resistere alle provocazioni dell'*ancien régime* dove non c'era un controllo del giudice sul potere esecutivo che è invece necessariamente richiesto dal principio della separazione dei poteri. Non solo,

si è posto anche il problema della ragionevolezza, ovvero la necessità di distinguere l'ipotesi del funzionario che viola una norma chiara e puntuale e che commette una violazione palese, manifesta e chiara che quindi incorre nell'abuso di ufficio, da quella del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che mediante la spendita della discrezionalità amministrativa utilizza il potere conferito per finalità privata. È per questo che la giurisprudenza ha precisato che occorre verificare se il soggetto viola i limiti esterni o interni alla discrezionalità. Cioè, i limiti esterni alla discrezionalità rilevano quando c'è uno sviamento del potere (quando viene esercitato un potere per un fine diverso) e quindi la violazione di un limite esterno può essere sindacato perché attiene al profilo dell'attribuzione del potere. Ciò che non si può, invece, sindacare, stando a quella che era la giurisprudenza antecedente alla nuova formulazione erano i limiti interni, cioè il caso di una valutazione comparativa contraddittoria, poco bilanciata, poco proporzionata rispetto all'interesse pubblico, ovvero il caso di una scelta del funzionario della soluzione, sebbene astrattamente idonea a perseguire il fine, ma la meno economica, la meno ragionevole, la meno proporzionata.

Tuttavia, da ultimo, la Cassazione[4] sembra rifar rivivere la rilevanza dello sviamento di potere anche per la fattispecie attuale di abuso d'ufficio perché afferma che vi è una limitazione della responsabilità penale del pubblico ufficiale, qualora le regole comportamentali gli consentano di agire in un contesto di discrezionalità amministrativa sempre che l'esercizio del potere discrezionale non trasmodi in una vera e propria distorsione funzionale dei fini pubblici, c.d. sviamento di potere o violazione dei limiti esterni della discrezionalità, laddove risultino perseguiti nel concreto svolgimento delle funzioni o del servizio interessi oggettivamente difformi e collidenti con quelli per i quali il potere è stato attribuito (oppure si sostanzi nella modalità alternativa di condotta, cioè l'omessa astensione).

Recentemente infatti la Cassazione ha affermato che allorquando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio ponga in essere una condotta di sviamento di potere, e cioè superi i limiti esterni nella discrezionalità, perché viola il profilo dell'attribuzione del potere che utilizza per un fine diverso rispetto a quello per il quale il potere è stato attribuito, è ancora applicabile la fattispecie del 323 c.p. È una interpretazione un po' ai limiti, di dubbia ammissibilità alla luce del principio di stretta legalità ed in considerazione del fatto che oggi la formulazione normativa è più stringente.

4) Sentenza della Corte di Cassazione n. 442 del 2021.

3. L'intervento della Corte costituzionale e la necessità di rispettare il principio di legalità

La nuova fattispecie di abuso d'ufficio è stata oggetto di alcune questioni di costituzionalità. In particolare il riferimento è alla recente ordinanza di rimessione del tribunale di Catanzaro, in relazione all'articolo 23 del d.l. 76 del 2020 (convertito in legge 120 del 2020), ovvero la disposizione che ha modificato l'abuso d'ufficio, sia sotto il profilo procedurale che sotto il profilo sostanziale. Quanto al profilo procedurale il giudice *a quo* ha lamentato l'evidente disomogeneità dei contenuti del decreto-legge, la mancanza dei presupposti di eccezionalità e di urgenza e comunque l'eccentricità della disposizione rispetto alle finalità indicate dal legislatore. Il tribunale di Catanzaro ha poi ritenuto sotto il profilo contenutistico che la disposizione contrastasse con l'articolo 97 della Costituzione.

La Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 8/2022 ritenendo infondate le questioni procedurali quindi le questioni poste in relazione agli articoli 3 e 77 della Costituzione e invece inammissibile le questioni relative all'articolo 97 della Costituzione, letto anche alla luce dell'articolo 3 della Costituzione.

La Consulta ha evidenziato, innanzitutto, quanto al profilo dell'articolo 77, che occorre una mancanza evidente dei presupposti di eccezionalità e urgenza tale da evidenziare una manifesta arbitrarietà o irragionevolezza nella loro valutazione, in più ha evidenziato che per i decreti legge a contenuto plurimo ciò che rileva è che sotto il profilo teleologico sia stata osservata la *ratio* dominante dell'intervento normativo di urgenza.

Nel caso di specie la Corte costituzionale ha ritenuto da una parte che non fosse evidente l'eterogeneità dei contenuti e quindi il carattere eccentrico della disposizione rispetto alle altre disposizioni inserite nel decreto semplificazioni e, dall'altra parte, ha evidenziato che quanto alla *ratio* dominante della riforma, il decreto-legge 76 del 2020 reca un complesso di norme eterogenee accomunate dall'obiettivo di promuovere la ripresa economica del paese dopo il blocco delle attività produttive che ha caratterizzato la prima fase dell'emergenza Covid. D'altronde il preambolo del provvedimento richiama interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni e ciò rende evidente che la *ratio* dominante del decreto è individuabile nell'idea che la ripresa economica del Paese possa essere facilitata da una più puntuale e rigorosa delimitazione dell'ambito della responsabilità penale al fine di evitare quel fenomeno della burocrazia difensiva che fa sì che il funzionario indotto dal timore di una imputazione per abuso d'ufficio

entri in una situazione di inefficienza o di immobilismo che invece è di ostacolo rispetto al rilancio economico del Paese.

Nella pronuncia la Consulta precisa che l'esigenza di contrastare la provocazione difensiva non nasce con la pandemia da Covid-19, ma è resa più attuale proprio dall'esigenza di dare una risposta tempestiva e in termini di rilancio dell'economia a fronte della sostanziale paralisi che l'economia stessa ha conosciuto durante il prolungato blocco imposto per fronteggiare la pandemia.

Con riguardo alla questione di merito la Corte costituzionale ritiene che sia inammissibile perché qualifica l'art. 323 c.p. non come una norma di favore, ma quale norma favorevole. Infatti il principio di legalità e più precisamente quello della riserva di legge limita, in materia penale, anche l'attività della Corte costituzionale.

La legalità nazionale è vigilata dalla Corte costituzionale ma gli spazi di manovra del sindacato della Corte costituzionale in materia penale sono limitati dalla riserva di legge. In particolare la Consulta non può dichiarare l'incostituzionalità di una norma in *bonam partem*, perché produrrebbe un effetto in *malam partem*.

Le norme in *bonam partem* possono essere norme favorevoli o norme di favore. Le prime si caratterizzano per il fatto che l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità determinerebbe un vuoto normativo. Ciò avviene ad esempio quando la norma favorevole determina l'*abolitio criminis* ovvero interviene abolendo una precedente disposizione più sfavorevole per il reo o depenalizzandola. In questa ipotesi un intervento di incostituzionalità della norma in *bonam partem* determinerebbe un vuoto normativo oppure, secondo un'altra tesi, la declaratoria di incostituzionalità della norma favorevole comporterebbe la reviviscenza della norma sfavorevole, entrambe le soluzioni determinano la violazione della riserva di legge: ovvero la necessità che sia rispettato il monopolio legislativo del Parlamento.

Rientra in questa tipologia di norme in *bonam partem* la riforma dell'abuso d'ufficio. La modifica infatti restringe il campo di applicazione del reato e determina una parziale *abolitio criminis*. È per questo motivo che la Corte costituzionale non può dichiararla incostituzionale, perché altrimenti sarebbe violata la riserva di legge.

Occorre precisare che non tutte le norme in *bonam partem* sono norme favorevoli, sottratte al sindacato della Corte costituzionale. Ci sono norme in *bonam partem* che si definiscono norme di favore e possono essere dichiarate incostituzionali senza violare la riserva di legge.

Una norma si definisce di favore quando è in rapporto di continenza

con la norma sfavorevole, ovvero è una disposizione speciale che esclude l'applicazione della norma sfavorevole per determinati fatti espressamente previsti. La norma di favore ritaglia da un ambito più ampio una classe di sotto fattispecie a cui non si applica il precetto penale. In assenza della norma di favore ai fatti da quest'ultima previsti si applicherebbe la norma più generale sfavorevole. Questo comporta che se la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della norma di favore, si espande nuovamente l'applicazione della norma sfavorevole e quindi non si viola il principio di riserva di legge.

4. Successione di leggi nel tempo, retroattività favorevole e la punibilità del fatto in base ad altre norme incriminatrici

La riforma del 2020 è intervenuta sul reato di abuso d'ufficio riformulandone il precetto. Occorre chiedersi che tipologia di successione di leggi nel tempo si è verificata, al fine di comprendere la punibilità o meno di condotte non più ricomprese nell'attuale formulazione normativa.

Risulta evidente che il legislatore del 2020 ha modificato la fattispecie favorevolmente per il reo, restringendone l'ambito applicativo e definendone i presupposti. Il problema che si pone è comprendere se si è verificata una ipotesi *abolitio criminis* ai sensi dell'art. 2 comma 2 c.p. o di *mutatio criminis*. La differenza ha conseguenze pratiche molto diverse: infatti solo nel primo caso la modifica normativa comporta la revoca del giudicato.

La giurisprudenza ha elaborato diversi criteri al fine di distinguere le due ipotesi. Il criterio formale è attualmente quello maggiormente seguito e consiste nel confronto delle strutture delle fattispecie previste dalle due norme. Quando una delle fattispecie contiene tutti gli elementi costitutivi dell'altra e in aggiunta almeno un elemento specializzante il rapporto tra le norme è di continenza formale. Nell'ipotesi di continenza tra due fattispecie occorre verificare se il fatto concreto è punibile sia rispetto alla fattispecie normativa originaria sia rispetto a quella sopravvenuta. Nel caso di risposta affermativa si verifica un'ipotesi di continuità e quindi *mutatio criminis* e non *abolitio*.

La novella ha realizzato una restrizione dell'area del penalmente rilevante ed è intervenuta solo su quella parte della norma che descrive una delle due condotte previste.

Dal 2020 per integrare il reato di abuso d'ufficio occorre che si violi non più semplicemente una qualunque norme di legge o di regolamento, bensì una specifica regole di condotta espressamente prevista dalla legge o da atti aventi forza di legge dalle quali non residuino margini di discrezionalità. Sul

piano strutturale il legislatore effettua una specificazione. La norma precisa inoltre che non basta la violazione di un regolamento ma occorre che la regola di condotta violata sia prevista da una fonte primaria.

La giurisprudenza sta delimitando il campo di applicazione della norma in fase di applicazione perché per come è concepita in senso letterale dal legislatore non è né una *mutatio* né una parziale *abolitio* ma un'abrogazione del reato. La riforma infatti opera una restrizione forte del campo di applicazione del reato. La Cassazione in via interpretativa precisa che la violazione di regolamento pur non essendo penalmente rilevante, se specifica da un punto di vista tecnico una regola già prevista dalla legge, comporta l'applicazione dell'art. 323 c.p.

Inoltre dalla novella legislativa la discrezionalità è elemento negativo del fatto tipico. Mentre prima l'abuso di ufficio si poteva configurare anche in presenza di discrezionalità (si pensi a tutta la Cassazione sullo sviamento di potere) oggi la norma precisa che se c'è discrezionalità non c'è tipicità, ovvero che lo sviamento della funzione non costituisce più un fatto penalmente rilevante ai sensi dell'art. 323 c.p. Anche in questa prospettiva si restringe l'area del penalmente rilevante e c'è una parziale *abolitio criminis*.

Quindi nel caso del reato di abuso d'ufficio la riformulazione del precetto da parte del legislatore ha comportato sul piano strutturale-astratto una ipotesi di *mutatio criminis* che però diventa parziale *abolitio criminis* utilizzando anche il criterio del fatto concreto, ovvero dopo la riformulazione del precetto se il fatto concreto non è più punibile come abuso d'ufficio si realizza una parziale *abolitio criminis*. Quel fatto potrebbe però essere punibile in base di altre norme, ponendo un problema anche di giudicato.

L'*abolitio criminis* parziale determina l'archiviazione dei procedimenti in fase di indagine, il proscioglimento nei processi in corso ma soprattutto la revoca del giudicato.

4.1. I rapporti con i reati di rifiuto-omissione di atti d'ufficio e peculato

Il problema che oggi la giurisprudenza sta affrontando riguarda la possibilità di punire alcune condotte formalmente non più comprese nell'ambito applicativo dell'art. 323 c.p., alla luce di altre fattispecie incriminatrici. Il reato di abuso d'ufficio conserva infatti la clausola di sussidiarietà che comporta una verifica in merito alla punibilità del fatto alla luce di altre disposizioni.

La clausola di sussidiarietà dell'articolo 323 del codice penale sovveniva spesso con riguardo ai rapporti con gli articoli 314 e 328 del codice penale, proprio perché la giurisprudenza riteneva che i delitti di rifiuto o di omissione

degli atti ufficio e peculato restassero assorbiti per effetto della clausola di riserva contenuta nell'articolo 323 del codice penale.

Oggi stando ad un'interpretazione strettamente letterale della norma si ritiene che alcune condotte che prima erano sussumibili nell'abuso d'ufficio non siano più neanche astrattamente comprese nell'articolo 323 del codice penale proprio per effetto di questo ridimensionamento dell'ambito applicativo della norma. e quindi alcune di queste condotte oggi possano rilevare come rifiuto, come omissione di atti d'ufficio oppure come peculato (si pensi all'ipotesi di condotta distrattiva che avviene nell'ambito dell'esercizio di attività discrezionale).

La restrizione dell'area del penalmente rilevante operata con il decreto semplificazioni ha l'effetto di riespandere l'applicazione dell'art. 328 e dell'art. 314 c.p.

Nel caso di commissione di omissione o rifiuto di atti d'ufficio o peculato prima della riforma del 2020, il reo era punibile ai sensi dell'art. 323 c.p., oggi invece risponderà ai sensi degli articoli 328 o 314 c.p.

Se il fatto è commesso prima del decreto semplificazioni (quando integrava l'abuso d'ufficio per come era formulata la norma) e dopo, per effetto della novella legislativa non integra più abuso d'ufficio ma continua a costituire reato ai sensi dell'art. 328 o dell'art. 314 c.p. occorre distinguere l'ipotesi di condanna con sentenza passata in giudicato per il reato di abuso d'ufficio da quella della riformulazione del precetto antecedente ad una pronuncia passata in giudicato. La riformulazione del precetto comporta una parziale *abolitio criminis* e quindi la caducazione del giudicato, ma al giudice dell'esecuzione non è consentita la riqualificazione del fatto come rifiuto o omissione di atti d'ufficio o peculato.

Se invece il reo non è ancora stato condannato per il reato di abuso d'ufficio e in pendenza del giudizio sopravviene la riforma il fatto è *sub iudice* e il giudice di cognizione può riqualificare il fatto ai sensi dell'art. 328 c.p. o dell'art. 314 c.p. Quindi, la punibilità in base ad altra norma è condizionata dall'esistenza o meno del giudicato, ovvero dalla fase processuale.

Conclusioni

Poco prima della riforma del 2020 in materia di abuso d'ufficio comincia ad animarsi un dibattito sulla burocrazia difensiva, cioè sull'impatto che l'allora formulazione normativa e l'interpretazione giurisprudenziale così estensiva stavano comportando sull'azione dei pubblici uffici. È in questo

contesto che interviene il d.l. 76/2020 e lo fa secondo diverse linee direttrici. Innanzitutto non fa più riferimento generico alla violazione di norme di legge, ma richiede che l'atto venga adottato in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità. Il riferimento all'assenza di discrezionalità aveva lo scopo di evitare che venisse sussunta all'interno della violazione di legge anche l'ipotesi dello sviamento di potere.

L'obiettivo del legislatore era rendere chiaro ai pubblici funzionari quali fossero i comportamenti loro vietati, nell'ottica della semplificazione amministrativa alla luce della pandemia in atto, anche al fine di superare la "pan-penalizzazione", ovvero il rischio di incriminare qualunque comportamento dei pubblici amministratori determinando la paralisi dell'azione amministrativa e la cosiddetta "burocrazia difensiva".

La giurisprudenza successiva alla riforma ha presto iniziato ad eseguire un'opera rimodellante in via interpretativa della fattispecie di abuso d'ufficio sotto diversi aspetti. Innanzitutto, la giurisprudenza ha interpretato in senso ampio la nozione di "violazione di legge" ricomprendendovi anche la violazione di norme di carattere procedimentale, quali, per esempio, quelle relative ai pareri, alle valutazioni e così via, se idonee ad incidere sulla decisione e poi ha cominciato a ritenere che nell'ambito della violazione di legge potesse rientrare anche la violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

A ciò si è aggiunto che con il tempo la giurisprudenza ha affermato che allorquando l'attività del pubblico ufficiale contrasta con fonti di natura non normativa (come i piani urbanistici) richiamate da fonti di legge è configurabile l'abuso d'ufficio perché è come se quella norma primaria operasse come una norma in bianco, norma che rinvia a quelle fonti, facendone proprio il contenuto.

Tutti questi interventi giurisprudenziali hanno contribuito ad estendere l'ambito applicativo del 323 c.p. determinando, probabilmente, un allontanamento rispetto all'iniziale intenzione del legislatore della riforma.

Bibliografia di base

Aa.Vv., *Le leggi penali di Giuseppe Bonaparte per il Regno di Napoli (1808)*, Padova, 1998

Bricola, *In tema di legittimità costituzionale dell'art. 323 c.p.*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1996

Carrara, *Programma del corso di diritto criminale. Parte speciale*, 8ª ed.,

Cammelli, 1905, vol. V, par. 2512
Cavanna-Vanzelli, *Il primo progetto di codice penale per la Lombardia napoleonica (1801- 1802)*, Padova, 2000
Contieri, voce *Abuso innominato d'ufficio*, in *Enc. Dir*., I, Milano, 1958
Delitala, *Diritto penale*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964
Gambardella, *Il controllo del giudice penale sulla legalità amministrativa*, Milano, 2002
Infantini, voce *Abuso innominato d'ufficio*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1988
Manna, *Abuso d'ufficio e conflitto d'interessi nel sistema penale*, Torino, 2004
Mantovani, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2001
Padovani, *L'abuso d'ufficio e il sindacato del giudice penale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen*, 1989
Padovani, *La riforma dell'abuso innominato e dell'interesse privato in atto di ufficio*, ivi, 1986
Parodi Giusino, voce *Abuso innominato di ufficio*, in *Digesto disc. pen*., I, Torino, 1987
Stortoni, *L'abuso di potere nel diritto penale*, Milano, 1976

Riferimenti giurisprudenziali

Corte di Cassazione, sentenza n. 31.873 del 12 novembre 2020
Corte di Cassazione, sentenza n. 442 dell'8 gennaio 2021